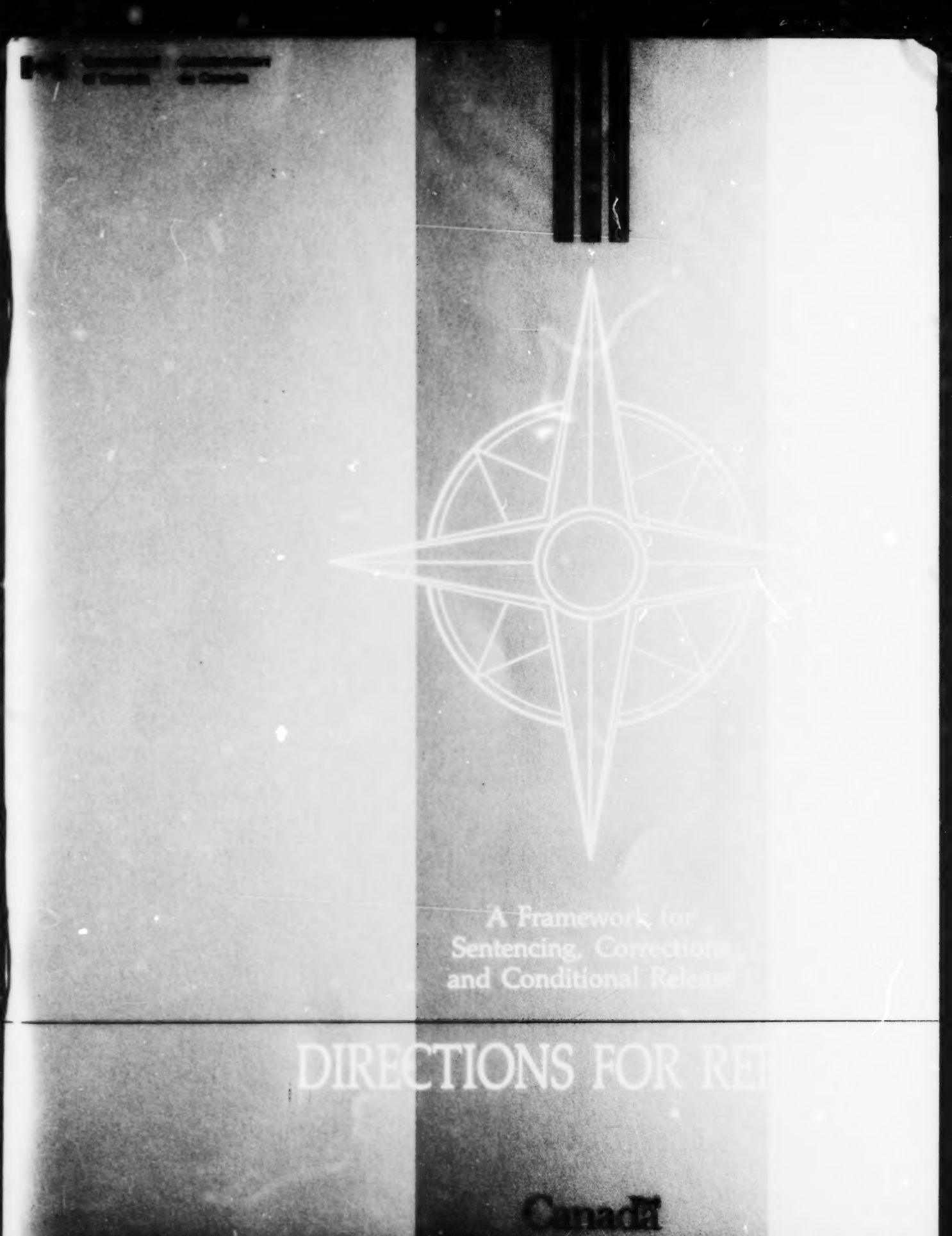

A Framework for
Sentencing, Corrections
and Conditional Release
DIRECTIONS FOR RE
Canadi

Government of Canada
Gouvernement du Canada

A Framework for
Sentencing, Corrections
and Conditional Release

# DIRECTIONS FOR REFORM

90-07152/

**Canadian Cataloguing in Publication Data**

Main entry under title:

A Framework for reform of sentencing, corrections and conditional release

(Directions for reform in sentencing, corrections and conditional release)
Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Cadre pour la réforme de la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition.
Includes bibliographical references.
ISBN 0-662-57574-1
DSS cat. no. JS42-38/1-1990

1. Criminal justice, Administration of — Canada.
2. Sentences (Criminal procedure) — Canada.
3. Parole — Canada. 4. Corrections — Canada.
I. Canada. Solicitor General Canada. II. Series.

KE8813.F71 1990 345.71'077 C90-098657-3E

© Minister of Supply and Services Canada 1990
Cat. No. JS42-38/1-1990
ISBN 0-662-57574-1

# A MESSAGE FROM THE MINISTER OF JUSTICE AND ATTORNEY GENERAL OF CANADA AND THE SOLICITOR GENERAL OF CANADA

The primary mandate of Canada's criminal justice system is protection of the public.

But our attitudes and ideas about how to achieve that mandate have evolved dramatically over the years, reflecting the changing values of Canadian society as a whole. In keeping pace, the components of the system have also changed, but not always at the same rate or to the same degree.

Concerns have arisen about the piecemeal approach that has, in the past, often characterized changes to sentencing, corrections and conditional release. It is now time to take a look at the system as a whole, and to reevaluate the basic principles and practices on which our criminal justice system is based.

This consultation package, which includes this paper and its companion papers, *Directions For Reform in Sentencing* and *Directions For Reform in Corrections and Conditional Release,* is a major step in this important process. It identifies perceived weaknesses in the system, and proposes solutions in keeping with the values of Canadian society today -- values that are based on openness, accountability and fairness. It provides the blueprints for building a system capable of maintaining public confidence and worthy of public trust.

It is essential that all Canadians have the opportunity to help shape the social systems that serve their communities. We urge all interested members of the public to study these documents and enter into the discussion on how to bring our sentencing, corrections and conditional release system into the 1990s.

A. Kim Campbell
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

Pierre H. Cadieux
Solicitor General of Canada

# TABLE OF CONTENTS


FOREWORD . . . . . vii

I. INTRODUCTION . . . . . 1

1. What is Wrong with our Sentencing, Corrections, and Conditional Release Systems? . . . . . 2
2. Our Current System and Calls for Reform . . . . . 3

II. GOALS OF REFORM IN SENTENCING, CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE . . . . . 5

1. Rebuilding Public Trust . . . . . 5
2. The Need for Equity and Predictability . . . . . 6
3 The Need for Greater Integration among Components . . . . . 7
4. The Need for More Effective Sentencing and Sentence Administration . . . . . 8
5. Reintegration and Public Protection . . . . . 8
6. The Need for Fairness and Accountability . . . . . 9
7. Reducing our Over-Reliance on Incarceration; The Need for Alternatives . . . . . 10
8. Special Classes of Offenders . . . . . 10
9. The Concerns of Victims . . . . . 11
10. The Need for Clear Purposes and Principles . . . . . 12

III. FUTURE DIRECTIONS FOR REFORM IN SENTENCING, CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE . . . . . 15

PROPOSALS FOR CHANGE . . . . . 15

Legislated Statements of Purpose and Principles . . . . . 15
Statement of Purpose and Principles of Sentencing . . . . . 16
Statement of Purpose and Principles for Corrections . . . . . 17
Statement of Purpose and Principles for Conditional Release . . . 18

SENTENCING . . . . . 18

Sentencing and Parole Commission . . . . . 18
Code of Evidence and Procedure at the Sentencing Hearing . . . 19
Intermediate Sanctions; The Use of Fines . . . . . 20

CONDITIONAL RELEASE . . . . . 21

Changes to Conditional Release Eligibility Dates . . . . . 21
Accelerated Review for Release . . . . . 22
Post-Release Interventions . . . . . 22
Parole Reforms for Openness and Accountability . . . . . 22

CORRECTIONS . . . . . 23

New Federal *Corrections Act* . . . . . 23
Changes to Remission . . . . . 23
Improved Correctional Programs . . . . . 24
Aboriginal Offenders . . . . . 25
Female Offenders . . . . . 25
Other Offenders . . . . . 26

INFORMATION FOR CRIMINAL JUSTICE PROFESSIONALS AND THE PUBLIC . . . . . 26

INFORMATION SYSTEMS . . . . . 26

IV. CONCLUSION . . . . . 29

**BIBLIOGRAPHY** . . . . . 31

# FOREWORD

## The Criminal Law Review

Recognizing the need for criminal law to reflect changes in the concerns of society, the federal government and the provinces unanimously agreed in 1979 to a comprehensive review of the criminal law.

The Criminal Law Review, and the contributing work of the Law Reform Commission of Canada, led to a number of government positions concerning different aspects of the criminal justice system. In 198[illegible] the Government of Canada published *The Criminal Law in Canadian Society*, which provided a basic framework of principles within which the more specific issues of criminal law policy could be addressed and assessed.

A 1984 government discussion paper led to the tabling of a bill (C-19) to reform sentencing, which died on the order paper, and to the creation of the Canadian Sentencing Commission. In March, 1987, the Canadian Sentencing Commission, appointed by the federal government as part of the Review to advise upon sentencing and related processes, issued its report, *Sentencing Reform: A Canadian Approach*.

The Correctional Law Review is a sub-project of the Criminal Law Review process. It has produced important proposals for corrections reform in a series of working papers.

A key work integrating much of the above material is *Taking Responsibility* (the 1988 Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General on its review of sentencing, conditional release and related aspects of corrections), also known as the "Daubney Report" after Mr. David Daubney, then Chairman of the Committee.

Although the recommendations of these studies sometimes diverged, there has been a large measure of consensus on needed changes that the government can draw on. While the options proposed in this document are the responsibility of the government, it is important to recognize the significant debt the next step in criminal justice reform owes to these preparatory analyses.

As these studies have detailed, an effective criminal justice and correctional system is not the sole responsibility of any single party. Many agencies and constituencies (such as victims, the bar, and volunteers working with offenders) have vital roles to play, and many of the issues that are raised in this Paper are of immediate concern to these various participants. For these reasons, the government is committed to consultation on these proposals, and invites the active participation of all concerned.

# I. INTRODUCTION

A convicted burglar stands before a judge for sentencing. The *Criminal Code of Canada* provides for a maximum penalty of life imprisonment for breaking and entering a dwelling. The offender has admitted to two other crimes of break and enter in his community, but he is only nineteen years old, and while out in the community awaiting trial he has found a good job for the first time. What kind of sentence should the judge impose?

A woman with no previous criminal history who killed her husband in the course of a domestic quarrel is convicted of manslaughter and sentenced to six years of imprisonment. Experience with this type of case indicates that she presents a very low risk to commit another crime, and she has two young children. Should she be eligible for release from penitentiary before the six years expire, and if so, how long a period should she have to serve in custody before becoming eligible?

A repeat sex offender is nearing the end of his sentence. He has been in custody for five years, and has no family or other support in the community to help him with a long-standing alcohol problem which has usually triggered his assaultive behaviour. Should he be placed in a halfway house before the end of his sentence, where he can receive supervision and assistance to establish a normal life, or should he be kept in penitentiary until the end of his sentence in order to isolate him from society as long as possible?

How do we ensure the sentence fits the crime and the criminal? What purposes and principles should drive our criminal justice system? What place is there in the correctional system for efforts to reform and redirect the lives of prisoners? Do prisons and penitentiaries deserve the central place that they occupy in our penal system? What is the proper scope for programs of conditional release from prisons and penitentiaries?

Canadians rightly feel the need to be protected from crime, especially violent crime, but the choices about how to deal effectively with crime are never easy.

Undoubtedly, the best response to crime would be to prevent it by affecting the underlying social and economic conditions which contribute to it, such as the breakdown in our social values, support systems and family structure, the loss of a sense of community, as well as unemployment. However, the problem of crime and how best to deal with convicted criminal offenders will always be with us. Some believe that a consistently applied system of punishments is our best hope for controlling crime. Others feel that isolation of predatory offenders for the longest possible time is the best defence. At the same time there is also strong support for a system which helps offenders to overcome the problems that led them to crime, and offers them opportunities to establish more acceptable ways of living in the community.

In this Paper, the central issues pertaining to sentencing, corrections, and conditional release will be addressed, and general directions will be set for the work of the federal government in the coming years in these key areas. (Readers who wish to read more on these issues are referred to the list of references in the bibliography.)

## 1. What is Wrong with our Sentencing, Corrections, and Conditional Release Systems?

The following are some of the key concerns — sometimes amounting to subjective impressions and interpretations — about our current system of sentencing, corrections, and conditional release which must be addressed:

- Canadians do not feel that the criminal justice system punishes criminals severely enough. Their fear of violent crime is increased by their perception that the penal system is too lenient with violent criminals.

- At the same time, Canadians overestimate our rate of violent crime, underestimate the sentences prescribed and imposed for specific offences, underestimate the severity of prison, overestimate the ease with which parole is granted, underestimate the length of time served by most offenders before parole is given, and overestimate the number of offenders on parole who commit new crimes.

- Many victims, particularly victims of violent crime, feel alienated from the criminal justice system. While significant improvements have been made in this area in recent years, efforts must continue to ensure that victims do not come away from their contact with the system feeling only frustration.

- The criminal justice system components — police forces, prosecutors, courts, prisons, parole agencies — do not adequately share information with one another. This reduces the quality of decisions and services, and can have tragic consequences.

- There are inconsistencies in sentencing which cannot be explained by reference to accepted principles. The same case might draw a different sentence depending on the individual judge, the court, or the region involved. These inconsistencies stem in part from the lack of both an overall guiding purpose and a set of principles for sentencing in Canada. Although flexibility in sentencing is vital, unjustified disparity does not serve the cause of justice.

- Sentencing judges do not have enough non-carceral programs or choices to draw on, especially for non-violent crimes.

- Canada relies too much on incarceration in sentencing. Our imprisonment rate is very high compared to that of Western Europe. Imprisonment is very costly. It punishes, but there is little evidence of its usefulness as a deterrent.

- Recent tragedies have drawn attention to the need for proper psychological assessment of offenders. However, we must recognize that there are severe

limits to psychological assessment, and we must allocate scarce resources for treatment of offenders as well as for assessment.

- Many offenders serve their time in prison and then commit new crimes, without having their needs met and without having been positively re-directed by correctional programs.

- What is appropriate for the majority of offenders may not be appropriate or effective for certain specific offender groups. For example, many Aboriginal offenders have different backgrounds, different criminal and social profiles, different experiences in prison and different problems in the community after release. There also needs to be recognition of the need to respond to the different needs of female offenders. Different approaches may also be needed to deal more effectively with long-term offenders, sex offenders, and the mentally disordered.

- Many Canadians see the release systems of this country — temporary absences, parole, remission-based release — as mechanisms that reduce the connection between the sentence imposed by the court and what the offender actually undergoes. In particular, Canadians are concerned about the possibility that punishment for violent crimes may be eroded as our corrections system makes decisions about conditional release. At the same time, many also recognize the value of, and support the principle of, conditional release.

This is a picture of a criminal justice system not in crisis, but beset with inconsistencies, discordance, and serious questions about fairness and effectiveness. Policies must respond to legitimate public criticisms and the careful research of justice professionals.

Through this consultation paper, the Government is shaping the recommendations received into a plan for action.

## 2. Our Current System and Calls for Reform

Canada's *Criminal Code* reflects centuries of common law and nine decades of piecemeal and patchwork amendment.

The *Criminal Code* sets a range of sanctions that the court may impose after a guilty verdict, but Parliament has not given any explicit direction through the Code on the objectives of sentencing, the criteria to be applied in individual cases, or procedures for obtaining and assessing information that could be relevant to a sentence.

The categorization of offences and the maximum sentence lengths in the Code provide very little guidance for sentencing judges. Maximum sentences are frequently very high — several offences carry maxima of life imprisonment. But the majority of cases receive sentences far less severe than the maximum, which is aimed at the worst possible offence and the worst possible offender.

Currently the Code provides for maximum penalties of six months, two years, five years, ten years, fourteen years, or life imprisonment, depending on the offence. These broad categories do not and cannot reflect the infinite variety of factors and circumstances which are relevant to sentencing. Nor is there consistency within and among categories. Statutory sentence lengths do not always seem to be an accurate reflection of the seriousness of the offence. But within this broad framework, the courts are left to determine the right sentence.

To this mix must be added the provincial and territorial Courts of Appeal which review the principles, rules and guidelines which have evolved in the courts. These courts act separately from each other and produce, in the words of former Chief Justice Bora Laskin, an "almost limitless range of judicial observations on sentencing."

The Canadian Sentencing Commission detailed the inadequacies of our present sentencing regime: there are no guiding policies for sentencing; unjustified disparities exist in sentences imposed; maximum sentences are too high to give real guidance to judges; and the existence and operation of parole and remission reinforce the uncertainty and disparity in sentence length.

With this diagnosis, it was therefore not surprising that the Commission also found that the public had little confidence in the system, with its lack of predictability, its apparent leniency, and its absence of focus on the needs of the victim.

Among the remedies proposed were a permanent sentencing commission which would, among other things, complete the work begun by the Commission on sentencing guidelines. Drastic changes to parole and remission systems were recommended, which would reduce their impact on the sentence.

The report of the House of Commons Standing Committee, *Taking Responsibility*, echoed many of these findings about fairness and consistency, and approved the idea of a sentencing commission. However, the Daubney Committee found more value in the parole system than had the Commission. It proposed a tightening up of the provisions relating to violent offenders, but concluded that for a large body of non-violent offenders, incarceration was an overused and frequently ineffective punishment.

In some of these latter recommendations on parole and remission, the Committee echoed proposals made by the government in 1988 to reform the system of conditional release.

The criminal justice system must not only respond to the valid critiques which have come from these public commentaries, but must also strive to ensure that its laws and regulations conform with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

## II. GOALS OF REFORM IN SENTENCING, CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE

What are the key issues which must be addressed, and the goals which must be pursued, in response to the consensus on the need for reform?

### 1. Rebuilding Public Trust

Canadians fear crime, particularly violent crime. They expect the criminal justice system to protect them from victimization and punish those who trespass on their rights as citizens.

As in every society, the threat of violent crime is real, but it is also significantly over-estimated by Canadians. The crime rate, particularly the rate of violent crime, is significantly lower than Canadians estimate, and many sentences are harsher than most people believe.

Yet if the criminal justice system does not provide some reassurance to Canadians that it is working as efficiently and effectively as possible to achieve its stated goals, then it has failed in a critical way.

Rebuilding public trust is an essential goal and principle in itself. In addition, our efforts to rebuild public trust must serve and reflect the principles that the system should be as predictable, understandable, and effective as possible.

Two fundamental steps are necessary to rebuild public trust.

Government must demonstrate that the criminal justice network is as informed and effective as it can be in dealing with criminals, and that it properly balances competing interests and goals, such as the need to separate offenders from society and the need to reintegrate them productively back into society at the end of their sentence.

Second, the realities of the system — accomplishments and challenges, gains and failures — must be communicated to the public. Inaccurate public perceptions should not dictate public policy. But public perceptions, however accurate or inaccurate, are important to the credibility and continued functioning of the penal system. The voice of the public in shaping our justice system will be less effective if it relies on fallacies and not facts, but it is government itself which must see that the facts are in the public domain. As the Daubney Committee said, "Ultimately, the evolution of sound government policy — one that has broad public support — is dependent on an informed public."

Part of what must be communicated is how far we have to travel in understanding criminal behaviour and the effects of different forms of sentencing. Our policies are strained by incomplete knowledge and conflicting objectives. We instinctively look to long sentences to punish offenders, yet the evidence shows that long periods served in prison increase the chance the offender will offend again. This remains true even when we consider other factors which affect the likelihood of re-offending. If we isolate offenders from society we cannot be surprised when they exhibit anti-social behaviour.

## 2. The Need for Equity and Predictability

There is agreement that unjustified sentencing disparity exists and that, in the interest of justice and fairness, it should not. Nor can we accept inequities in conditional release decisions.

Unjustified disparity is variation in sentencing which cannot be explained or justified by reference to principles. This disparity takes a number of forms:

> **Case to case** — the same judge gives different sentences for similar offences, or gives the same sentence despite important differences;
>
> **Judge to judge** — different judges react to the same facts with different sentences;
>
> **Court to court** — different courts within a province, or courts in different provinces or regions, develop distinct attitudes on appropriate sentences.

The lack of clear governing principles or a consensus on how sentencing should be approached makes the personal attitude or approach of individual judges a key factor in sentencing and therefore in producing unwarranted disparities.

All disparity is a concern, but when it appears to take the form of discrimination — different treatment for rich and poor, white and non-white — it is particularly damaging to the credibility of the system and deserves special attention.

Disparities at the judicial level may be repeated as offenders apply to leave prison. Numerous official reports on conditional release have cited the uncertainty and unexplained variation in release decisions. Differences between the federal and provincial governments, and among the provinces, compound this problem. All provinces have some form of temporary absence, authorized by the *Prisons and Reformatories Act*. Three provinces have parole boards operating under the federal *Parole Act*, which also provides for the National Parole Board. The federal correctional system operates under the *Penitentiary Act*.

By virtue of conditional release prior to sentence expiry, as well as the possibility of detention until sentence expiry, it is not known at the time of sentencing — by offenders, the public, judges, or anyone else — if or when the offender will be released prior to the end of the sentence. This lack of certainty and predictability can lead to further inequities, because although the case law forbids judges to consider

the possibility of conditional release in setting sentences, judges approach the existence of parole and remission differently according to their varying personal understanding of the operation, availability and likelihood of conditional release.

A certain measure of flexibility is inevitable and desirable in both sentencing and conditional release. A rigid and completely predictable regime would be fundamentally unjust, incapable of seeing the enormous differences between different offences and different offenders. No system can foresee all the relevant variations in circumstances which appear in the courtroom or in conditional release hearings.

However, the flexibility and discretion necessary to fairness in sentencing and conditional release can and do result in unjustified disparity. This disparity violates the fundamental principles of equity and predictability.

### 3. The Need for Greater Integration among Components

Because the criminal law and each of its agencies are the product of piecemeal, incremental change, lack of integration among the various components — sentencing, sentence administration and release systems — has become a significant problem. The police, prosecuting attorneys, judges and corrections officials have their own priorities and practices and operate in too much isolation from each other. While the important principle of balance is served by the separate operation of these components, the equally important principle of integration must not be lost through excessive fragmentation.

Some of the tensions among the components grow from legitimate divergences in role.

Sentencing judges are primarily concerned with determining an appropriate sentence for the offence which was committed, taking into account the relevant circumstances and considerations concerning the offender.

Corrections officials, on the other hand, are much less concerned with assessing and responding to what has occurred in the past. Rather, they are principally concerned with sentence administration and rehabilitation, including the design of effective programs to deal with such things as substance abuse, literacy, job training, physical and mental health, life skills, anger and impulse control. Releasing authorities must determine the optimum time and method for the return of the offender to society, consonant with his or her rehabilitation and the safety of the community.

Other practical difficulties exist. For example, some judges make recommendations for treatment or for parole release while others do not. Correctional authorities take these recommendations into account, but they cannot assume that when judges do not make recommendations, the offender is not a good candidate for treatment or release. The frequent absence of judicial reasons for sentence also contributes to problems of integration.

The different perspectives of the components must be blended for mutual support, not aggravated for mutual frustration. We must harmonize both attitudes and

mechanisms so that the sentencing, release and correctional components work smoothly together. This may require adjustments to the balance of responsibilities among those components. Better communication and mutual understanding are also required.

### 4. The Need for More Effective Sentencing and Sentence Administration

Later in this Paper, we discuss the objectives and principles which should be pursued by a sentencing and correctional system. None of these will be unfamiliar to persons in the field. In this section, we review key issues related to the effectiveness of the system in achieving certain objectives.

We do not at present have the means or the knowledge to drastically reduce crime or rehabilitate all offenders. We can, however, seek to reduce or mitigate the social costs of crime, punish offenders, and create programs, opportunities and incentives for treatment for those we think might respond so that they are not an ongoing burden to society.

The search for effective approaches is constant. We should continue to develop a broad range of sentencing options for judges. In many cases the apparent ineffectiveness of sentencing may be a function of the lack of meaningful programs from which judges may choose. Too often the only options appear to be a fine (inappropriate for indigent offenders) or jail (which may be unnecessarily restrictive under all the circumstances of a particular case), and probation (which may not be able to provide all the support and supervision which the offender needs).

Canada relies too much on incarceration, which may decrease rather than increase the chances of reforming individual offenders. We need to develop effective alternative methods for punishing and reforming offenders, and where imprisonment is used, we must better prepare offenders for safe reintegration into the community.

Much of corrections is risk assessment and management. Offenders will serve their sentence and return to the community, whether they are released on parole or released near the end of their full sentence. Vital to the release process is timely and effective information-sharing among justice agencies, and effective institutional and community-based programs — such as halfway houses and after-care services.

It will continue to be critically important to meet the needs of specific offender groups such as substance abusers, the mentally disordered, and female and Aboriginal offenders.

### 5. Reintegration and Public Protection

As noted above, the vast majority of offenders will inevitably return to the community, one way or another. A key question is whether it is better to reintegrate them gradually into society through conditional release or to have them leave prison at the end of their sentences, without this assistance and control.

The Sentencing Commission recommended the elimination of most programs of conditional release for offenders. Like the Daubney Committee, however, the government has concluded that release serves the important goals of reintegration and rehabilitation, and should be retained. In the end, public security is diminished rather than increased if we "throw away the key" and then return offenders to the streets at sentence expiry, unreformed and unsupervised.

In addition, the timely release of suitable candidates before sentence expiry ensures that we use our finite resources where they are most needed — with the costlier option of continued incarceration reserved for those offenders who are a real threat, and community-based approaches for those who can be safely managed in the community. The important principles of restraint and balance are served by this approach.

However, critical concerns have been raised about where the proper balance does indeed lie with programs of release for violent offenders. Many Canadians cannot accept that individuals who have been convicted of violent crimes are eligible for release at the same point in their sentence as those who committed property crimes. Reforms are needed to reinforce the integrity of the system and restore public confidence that public safety is our number one priority.

### 6. The Need for Fairness and Accountability

Substantive and procedural fairness are requisites of an effective criminal justice system. This means fairness for the victim, for society, for the offender, and for those who work in the system.

Fairness and "fitness" in the choice of sentence is key. There is no statutory definition of the meaning of "fitness of sentence". Although the Supreme Court of Canada will occasionally hear a sentence appeal on a matter of principle, the question of "fitness" of a sentence is never heard.

Our courts of appeal have articulated in case law certain purposes and principles of sentencing, such as balance, proportionality, and totality, but have provided little consistent guidance as to how the factors in an individual sentence should be weighted in arriving at a desired result. Consequently, judges, lawyers and others must sift through the case law to determine appropriate sentences. Doing so is not always particularly helpful. No effective information base on criminal sentences in Canada is available for use by lower courts or courts of appeal to allow them to know what types of sentences are normally given for various crimes in various circumstances.

Our *Criminal Code* gives the accused no absolute right to speak to sentence, and is otherwise silent as to the procedures which should apply during the sentencing hearing. There are no guidelines on when or if a pre-sentence report should be prepared or what it should contain. No reasons need to be given for a sentence, which limits the judge's accountability and the effectiveness of appellate courts in reviewing the sentence.

Once the offender is in jail, fairness for all — offenders, correctional staff and the public — demands that there be clear criteria for the major decisions affecting how the sentence will be served, and fair procedures in order to make the system open and accountable. Our courts and the *Charter of Rights* have provided some guidance in these areas. However, greater guidance is needed in law and policy to promote fairness throughout the process. We cannot continue to rely on patchwork, *ad hoc* approaches to achieve a consistent, predictable result. The Correctional Law Review is directed towards creating a coherent, integrated set of rules in corrections.

## 7. Reducing our Over-Reliance on Incarceration; The Need for Alternatives

Virtually all official reports on sentencing and corrections have declared that we rely too heavily in Canada on imprisonment as a criminal sanction.

Imprisonment is generally viewed as of limited use in controlling crime through deterrence, incapacitation and reformation, while being extremely costly in human and dollar terms. Over 20 per cent of all criminal justice expenditures in Canada annually (including policing and the courts) go into imprisonment; less than one per cent goes to community-based sanctions. In the words of the 1986 Nielsen Task Force on Program Review: "Our over-reliance on incarceration is a luxury which is quickly becoming difficult to afford."

Reducing this dependency on prisons is needed to achieve greater effectiveness, balance and restraint in our system.

The Sentencing Commission proposed a sentence guideline system in which many offences would carry the presumption of a community-based sentence, in contrast to the *Criminal Code*, which expresses the penalty for most offences as a term of imprisonment, even though the judge is in most instances free to impose a non-carceral sentence.

Surveys show Canadians are willing to look at alternative sanctions, but those alternatives must be developed, available, credible, and known to judges.

Prisons are expensive, but it also costs money to create community-based alternatives. It is difficult to channel savings from one to the other. We must also ensure that the end result is not a "widening of the net." The objective is to divert less serious offenders from prison to community-based programs, not to invent new sanctions for those who would not have been sent to prison anyway.

## 8. Special Classes of Offenders

It can be said that our prison system is geared to managing a homogeneous population of offenders. As much as it has inadequacies in this primary focus, its shortcomings are unfortunately even more acute for women, Aboriginal People, ethnic groups, the mentally disturbed, and other distinct groups. The effectiveness of our system, its fairness, and its even-handedness are called into question by our approach to these groups.

Numerous commentators have focused on the inadequate way in which our penitentiary system deals with female offenders. Because they are less numerous, there are fewer facilities and programs for them, and the programs available frequently do not specifically address the special situation and problems of female offenders.

More work is needed to develop suitable programs, gain more useful data, and work in partnership with the agencies and provincial governments dealing with female offenders. The work of a joint task force of the private sector and Solicitor General will be essential to the development of options for the female offender.

The statistics are very clear. Nationally, Aboriginal people are disproportionately represented in the inmate population; this is particularly so in the western provinces. Crime rates (especially violent crime) on Indian Reserves are significantly higher than the national averages. There are particular problems related to Aboriginal involvement in crime in urban areas. The proportion of Aboriginal personnel employed in criminal justice is less than their proportion in the population. Additionally, with a greater population growth rate among Aboriginal people, there is a good chance that these disparities will increase in coming years. We must be more effective in preventing Aboriginal people from going to prison where viable alternatives can be used, more effective in meeting the special needs of Aboriginal inmates so that they do not return, and more effective in ensuring that they are fairly treated in the conditional release process. For Aboriginal women, the difficulties may be compounded even further, and concerted attention must be paid to their special situation.

Part of the solution must lie in recognizing that traditional Aboriginal community, spiritual and cultural values are not the same as those of non-Aboriginal communities. These differences present a special challenge in our efforts to deal fairly and effectively with Aboriginal offenders.

## 9. The Concerns of Victims

Although individual victims respond in different ways and may have different needs when recovering from the experience of victimization, almost every study has highlighted the need to give victims a more active voice at sentencing and to ensure that they can obtain the information they need from the criminal justice system, including corrections. Reforms in this area can and do serve the principles of clarity, predictability, and rebuilding public trust.

Victims' advocates suggest that keeping victims informed throughout the criminal justice process and providing victims with information about particular offenders prevents the sense of being further injured by the process and may contribute to victims' capacity to deal positively with their experience.

A more prominent role for victims at sentencing is also important. Significant progress has been made in recent years in this area. Legislation amending the *Criminal Code* in respect of the rights of victims was introduced by the federal government and passed by the House of Commons in 1988. This legislation included

provisions which allow the courts to consider victim impact statements in determining the appropriate sentence to be imposed upon the offender. This legislation also provides for the creation of a victim fine surcharge program which will enable the provinces to collect money for provincially administered victim assistance programs. Finally, the legislation contains provisions, not yet proclaimed, which would allow the courts to order restitution to victims who have incurred financial losses due to property damage or destruction, or as a result of injuries, and to order restitution to persons, such as innocent receivers of stolen goods, who have incurred financial losses as a result of dealing with offenders in good faith.

Correctional authorities must provide information to victims about corrections generally, and about specific individuals where appropriate and permitted by law, in a timely and forthright way.

### 10. The Need for Clear Purposes and Principles

Public and professional concern about the system can be traced in part to confusion about the purposes and principles of sentencing and sentence administration. Without a clear rationale, the components of the criminal justice system lose credibility.

*The Criminal Law in Canadian Society* (CLICS), the first government white paper in the Criminal Law Review series, suggested that the purpose of the criminal law is:

> to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society through the establishment of a system of prohibitions, sanctions and procedures to deal fairly and appropriately with culpable conduct that causes or threatens serious harm to individuals or society.

All the processes of criminal justice discussed in this paper must finally flow from this purpose. Certain central concepts spring from this universal statement, concepts also established in CLICS.

There must be a proper balance between security (protection) and justice (fairness and equity); between the power of the state and the rights of individuals; amongst the subsidiary aims of the criminal law; and between Parliament's roles in both leading and reflecting public opinion.

The state must use restraint in defining criminal conduct, by not defining acts as criminal except where no other official response will suffice. Restraint is also an important consideration in all decisions made about individual criminal cases, including decisions about sentencing and correctional intervention.

Criminal penalties should be applied in proportion to the degree of responsibility of the offender. To do justice, the seriousness of the criminal conduct, the culpability of the offender, and the harm caused or threatened to society must all be taken into account to ensure fairness in sentencing. On the other hand, the principle requires that punishment be limited by the requirement not to sacrifice the individual accused to the common good.

As part of the process of embedding these general principles in the criminal justice system, a clear statement of the purposes and principles of sentencing, corrections and conditional release should be placed in the law to guide and aid in the interpretation of related sections of the law.

Confusion over the purposes and role of conditional release leads to public concern over apparent anomalies in the treatment of offenders. Many Canadians see the principal purpose of imprisonment as punishment, and the early release of offenders, particularly violent ones, as illegitimate. The objectives of sentencing and release are seen as contradictory. Paradoxically, Canadians also object to just "warehousing" offenders, with nothing being done to prepare them for a return to society.

The absence of declared and understood principles is a fundamental failing. Clear, consistent objectives must be articulated for every part of the criminal justice system.

## III. FUTURE DIRECTIONS FOR REFORM IN SENTENCING, CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE

Changes to the criminal justice system must follow the principles set out earlier in this document. We need to:

— promote clear purposes and principles;

— rebuild public trust; respond to public fears about crime and concerns about criminal justice; and promote better public understanding of crime and criminal justice;

— promote greater equity and predictability in the system and in the decisions made about individual offenders including special needs offenders such as women and Aboriginals;

— promote greater integration among the components of the criminal justice system;

— increase the effectiveness of sentencing, sentence administration, and conditional release by improving our capacity to assess, rehabilitate and reduce the risk presented by offenders, now and in the future;

— achieve the proper balance among the competing aims, authorities, and interests in the system;

— promote restraint in the use of criminal sanctions, and the most effective use of resources; and

— reduce our over-reliance on imprisonment, and promote alternatives.

While achieving these goals we must maintain the necessary degree of discretion for decision-makers, keep the system as simple and understandable as possible, and make effective use of limited resources.

## PROPOSALS FOR CHANGE

### Legislated Statements of Purpose and Principles

Legislated statements of the overall purpose and governing principles of sentencing, corrections, and conditional release would provide a rationale for, and give direction to, these processes.

These statements would address the problem of the need for clear objectives and principles, and contribute to the development of coherent policies. They would address disparity and the lack of integration among components, and inform the public about the objectives of the system.

## Statement of Purpose and Principles of Sentencing

**(1) The fundamental purpose of sentencing is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society through the imposition of just sanctions.**

**(2) The court shall/may consider the following objectives in assessing the appropriate sentence to be imposed upon an offender:**

**(a) denouncing blameworthy behaviour;**

**(b) deterring the offender and others from committing offences;**

**(c) separating offenders from society, where necessary;**

**(d) providing for redress for the harm done to individual victims or to the community;**

**(e) promoting a sense of responsibility on the part of offenders and providing for opportunities to assist in their rehabilitation as productive and law-abiding members of society.**

**(3) In furtherance of the purpose set out above, a court that sentences an offender for an offence shall exercise its discretion within the limitations prescribed by this or any act of parliament, and in accordance with the following principles:**

**(a) a sentence should be proportionate to the gravity of the offence, the degree of responsibility of the offender for the offence, and any other aggravating or mitigating circumstances;**

**(b) a sentence should be the least onerous alternative appropriate in the circumstances;**

**(c) a sentence should be similar to sentences imposed on other offenders for similar offences committed in similar circumstances;**

**(d) the maximum punishment prescribed should be imposed only in the most serious cases of the commission of the offence;**

**(e) the court should consider the total effect of the sentence and the combined effect of that sentence and the other sentences imposed on the offender; and**

**(f) a term of imprisonment should be imposed only;**

(i) to protect the public from crimes of violence;

(ii) where any other sanction would not sufficiently reflect the gravity of the offence or the repetitive nature of the criminal conduct of an offender, or adequately protect the public or the integrity of the administration of justice;

(iii) to penalize an offender for wilful non-compliance with the terms of any other sentence that has been imposed on the offender where no other sanction appears adequate to compel compliance.

## Statement of Purpose and Principles for Corrections

(1) The purpose of federal corrections is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

(a) carrying out the sentence of the court through the imposition of appropriate measures of custody and control; and

(b) contributing to the rehabilitation and reintegration of offenders into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

(2) The following principles shall guide correctional staff members in achieving the above purpose:

(a) offenders under sentence retain the rights and privileges of all members of society, except those that are necessarily removed or restricted as a consequence of the sentence;

(b) the sentence should be carried out having regard to all relevant information, including the stated reasons and recommendations of the sentencing judge, information from the trial or sentencing process, and the release policies of, and any comments from, the National Parole Board;

(c) correctional authorities should use the least restrictive measures necessary to protect the public, staff members and offenders;

(d) correctional authorities should ensure effectiveness and openness through the timely exchange of relevant information with other components of the criminal justice system, and through the public communication of information about correctional policies, programs and resources;

(e) correctional decisions should be made in a forthright and fair manner, with access to effective grievance mechanisms;

(f) correctional policies, programs and practices should respect gender, ethnic and cultural differences, and should be responsive to the needs of women and Aboriginal Peoples, as well as the needs of other groups of offenders with special needs; and

(g) correctional staff should be properly selected and trained, and supported by appropriate personnel development opportunities, good working conditions, and opportunities to participate in correctional policy and program development.

### Statement of Purpose and Principles for Conditional Release

(1) The purpose of parole is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by facilitating the reintegration of offenders through decisions on the timing and conditions of release.

(2) The following principles shall guide board members in achieving the above purpose:

(a) Protection of the public is the paramount consideration in parole board decisions, and in all decisions parole board members should choose the least restrictive option necessary.

(b) Parole board members should consider all relevant information available, including the stated reasons and recommendations of the sentencing judge, information from the trial or sentencing, as well as information and assessments from correctional authorities and others.

(c) Parole board members should be provided with and guided by appropriate policies and should be provided with the training necessary to implement such policies.

(d) Offenders should be provided with relevant information, reasons for decisions, and access to a statutorily based review of decisions, to ensure an understandable and impartial process.

(e) Parole boards should ensure effectiveness and openness through the timely exchange of relevant information with other components of the criminal justice system, and through the public communication of information about their policies, programs and resources.

## SENTENCING

### Sentencing and Parole Commission

There remain some concerns with sentencing that cannot be addressed in a comprehensive manner through legislative changes to the *Criminal Code* alone. For example, sentencing guidelines, although they would be provided for in legislation,

would need to be developed and their use monitored through an ongoing administrative body. For this reason, the government proposes to create a Permanent Sentencing and Parole Commission.

The numerous anomalies and inconsistencies with respect to current maximum sentences prescribed for each offence, for example, require further intensive consideration. Many offences carry the same penalty in the *Criminal Code* but are of substantially differing degrees of seriousness. Other offences with different maxima are perceived to be similar in all other respects.

The Canadian Sentencing Commission argued that parole added uncertainty to the sentencing system, that it served to "equalize" sentences which should be determined by the judge on the basis of seriousness and culpability, and that equity, clarity, and predictability require consistency of purpose from the start of the sentence through to its expiry. In keeping with the principles which have been accepted for this exercise, the recommendation of the Canadian Sentencing Commission that parole be abolished is rejected.

The proposed Permanent Sentencing Commission, however, could and should deal with the concerns raised in the Archambault report. Accordingly, we propose that the Sentencing and Parole Commission have as part of its mandate a significant role in the assessment and monitoring of conditional release policies.

The Commission would also be mandated to examine the relationship between sentencing guidelines and other aspects of the criminal justice system, to ensure that an attempt to structure discretion at one point in the system (sentencing by the judge who hears the case) does not adversely affect other points. For example, police, prosecution, prison authorities and parole officials all exercise discretion which may affect the way in which a sentence will be served. In devising and implementing guidelines, it is therefore important to take a broad view of sentencing. Care must be taken not simply to shift discretion inadvertently from judges to the prosecution through enhanced plea bargaining opportunities. Similarly, the impact of discretionary decisions in respect of parole, detention and mandatory supervision have to be taken into account. To treat discretion and sentence disparity narrowly as only a judicial problem would be to overlook the variety of sources of discretion in the current system, and might result in changes more apparent than real.

**Code of Evidence and Procedure at the Sentencing Hearing**

It is also proposed that a body of sentencing procedures, set into the *Criminal Code*, be established to bring greater regularity, fairness and accountability to sentencing. Such a code should clarify the circumstances in which pre-sentence reports are to be prepared, and would require judges to give reason for their sentences. Judges should be required to state why other dispositions were rejected and why they departed from the applicable sentence guideline if that was the case, and should note the relevant factors and circumstances in each case. This will enhance the appellate courts' ability to review sentences effectively.

Such a code would address the requirement for courts to provide necessary information to the correctional and release authorities responsible for carrying out

sentences. Judges' reasons for sentence and recommendations, if any, to correctional and release bodies would also be required to be forwarded to post-sentence authorities.

**Intermediate Sanctions; The Use of Fines**

We agree with the opinions voiced in other reports that Canada relies too heavily upon incarceration in sentencing, both as the sanction of choice and as the sanction to be imposed where a default in compliance with a non-carceral sentence has occurred.

There are two methods of dealing with Canada's over-reliance on imprisonment: the expanded use of community-based sanctions, and the increased use of fines. A fine does not disrupt the offender's social and economic ties with the community; it is an expedient and inexpensive sanction to administer, and requires relatively few administrative personnel; and it generates revenue for the state and thereby helps to defray the costs of criminal justice. The European experience, notably in the Federal Republic of Germany and in England and Wales, indicates that fines are the most effective and credible option to imprisonment as a sanction which both deters and denounces criminal behaviour.

However, to enhance the effectiveness and credibility of fines as an alternative to imprisonment, the fines which are imposed must be collected. The government will therefore propose measures which will result in a more efficient and effective fine collection process. In addition, proposals are made to ensure that the fine imposed is commensurate with the ability to pay, and that imprisonment in default of payment of a fine would be the subject of a separate inquiry by the court.

A wide array of community-based sanctions such as probation, community service programs, and fine-option programs is necessary if the purposes and principles of sentencing, as articulated earlier in this paper, are to be followed.

These sanctions have a denunciatory and deterrent effect. In addition, the increased use of such sanctions can aid in the reintegration of the offender into society while at the same time providing a means for reparation to society of the harm done by the offender. To accomplish these goals, a wide range of community sanctions and programs must be available for use by the courts. They must also be supported philosophically if they are to be effective over the long term. We therefore propose to take steps in cooperation and consultation with the various components of the criminal justice system, the provinces, community groups, sentencing professionals and the public, to create and strengthen these sanctions.

We also propose to clearly state and promote policies respecting the use of such sanctions. This will enhance integration among the components of the system, clarify objectives and principles, and promote a coherent criminal justice policy.

## CONDITIONAL RELEASE

### Changes to Conditional Release Eligibility Dates

For virtually all offenders except those convicted of murder, full parole eligibility is currently fixed by law at the lesser of one-third of the sentence or seven years. (Of course, becoming eligible for parole consideration is no guarantee of receiving a parole release.) Eligibility dates are fixed, regardless of the nature of the offence which brought the offender into penitentiary. At present, virtually all violent offenders, like others, have their parole eligibility date fixed at one third of sentence. While we are frequently unable to predict which group of offenders is likely to re-offend violently, those who have already committed violent crimes should be carefully assessed to determine whether they should benefit from the same provisions as other offenders.

One option would be to increase the amount of time which selected violent and drug offenders must serve in a federal penitentiary before they can become eligible for parole.

The government proposes that the sentencing judge have the option, for those offenders committing a drug offence or a violent offence listed on the Schedule to the Parole Act, of moving the parole eligibility date from one-third to one-half of sentence. Criteria governing the exercise of this judicial authority would be placed in law.

In this way judges may, because of the very serious nature of a crime, ensure that offenders serve more of their sentence in prison before eligibility for supervised release.

At the same time, violent offenders will still be subject to the detention provisions of the *Parole Act*, and not released before full expiry of the sentence if authorities feel this is necessary in special circumstances. The government proposes that the same authority to detain a violent offender until warrant expiry be created in respect of drug offenders (see below, under "Changes to Remission").

In addition the government proposes that day parole eligibility (which normally, but not necessarily, involves return to a halfway house each night) should become available at a point later in lengthy sentences, instead of at one-sixth of the sentence as now. It violates the public's sense of confidence and trust in the system to know that an offender sentenced to a lengthy custodial term may be released so soon after the pronouncement of sentence. Such early releases may also cause judges to compensate for this releasing authority by lengthening their sentences. This judicial adjustment of the overall sentence length sends confusing messages to correctional authorities.

Therefore, the government proposes that day parole eligibility will in future be fixed at six months before the date of full parole eligibility.

**Accelerated Review for Release**

This being said, the question arises as to whether the non-violent offender — particularly the offender serving his or her first term in a federal penitentiary — should be treated differently from the violent offender. One option would be to release property offenders who are serving their first penitentiary term at the current parole eligibility date (one-third of the sentence), unless the National Parole Board considers that they would present a serious threat to public safety.

Studies show that Canadians are very supportive of conditional release for non-violent offenders. This approach would emphasize the importance of reintegrating non-violent offenders into the community as quickly as possible; it would allow for the reallocation of correctional resources to two important areas — supervision and programming in the community. Such a system would provide the necessary safeguards for the protection of the community, including assessment by correctional and parole authorities of each offender's risk of future violence, an increase in community correctional activity, and swift intervention measures such as increased penalties for breach of conditions. (See below for a discussion of these measures.)

**Post-Release Interventions**

There is a need to increase the range of interventions which can be made when an offender violates the terms of his or her conditional release to the community. In addition, there is the dilemma presented by the fact that the consequences of a violation of release conditions decrease as the offender approaches the expiration of sentence.

A wider range of interventions would promote the goal of fairness by providing for more appropriate responses to different types of release violations. These interventions could include suspension (reincarceration) for a period of thirty days as a specific response to a violation of conditions which is serious enough to warrant sanction, but not serious enough to incur return to the institution for a more indefinite period.

**Parole Reforms for Openness and Accountability**

There are a number of suggested changes to parole which could increase openness, accountability and professionalism without affecting the structure of sentencing and release. These include provision for more open hearings, making reasons for decisions publicly available, changes to the membership structure of the Board, and various technical amendments.

The government believes a greater degree of openness and accountability would be valuable and intends to pursue these objectives.

## CORRECTIONS

### New Federal *Corrections Act*

The Corrections Law Review is a series of interrelated initiatives to update and improve the law of corrections and release. It will form correctional legislation into a coherent whole, in part by establishing the philosophical underpinnings of corrections through a legislated statement of objectives and principles. In so doing, it would contribute to the creation of a coherent policy for criminal justice generally, and to integrating the various components of the system.

These changes will be implemented in part through a new *Corrections Act* proposed by the government. This draft Act is attached as Appendix A to *Directions for Reform in Corrections and Conditional Release*, another consultation paper in this series.

Consistent with the goal of system integration, new correctional legislation should contain provisions ensuring the effective transmission of information between the courts and the police on the one hand, and correctional and release authorities on the other. However, this obligation for government agencies to share relevant information with one another does not end when the offender completes his or her sentence. As an offender nears the end of his or her sentence, there is also a duty on correctional authorities to notify certain provincial authorities of information about the offender, where to do so is necessary for public protection.

To ensure compliance with the Charter and to ensure that correctional staff have the powers and protection necessary for them to carry out their duties under the Act safely and effectively, the Act will contain clear rules governing major correctional decisions such as penitentiary placement, transfer, segregation, search and discipline. These rules will protect the Charter rights and other rights of inmates, while balancing them where reasonable to achieve the objectives of the correctional system.

To promote openness and accountability, there will be a statutory requirement for current mechanisms which permit citizen involvement in the operation of penitentiaries and parole offices. In addition, there will be specific authority for releasing information about offenders to victims where appropriate. Similarly, federal offenders have access to a procedure for addressing grievances which arise during the service of their sentence. Legislation will require that a grievance procedure be enshrined in law so that problems can be effectively resolved at the operational level, without resort to the courts in most cases.

### Changes to Remission

Inmates within the federal and provincial corrections systems are currently released after serving approximately two-thirds of their sentence, based on the principle of earned remission. Inmates receive remission for each day served with good behaviour and program participation in the institution. They can also lose this remission for unsatisfactory performance. For federal offenders, a period equivalent to the sentence credits earned through remission must be served under supervision in the community before warrant expiry — a program known as "mandatory supervision". A mandatory period of supervision in the community is considered

essential to reducing the risk presented by offenders being released from lengthy periods in custody. In the end, society is better protected by a supervised transition to the community than by outright release at the end of the sentence, without assistance or controls.

Because remission results in release from imprisonment before the end of the sentence, it has been subject to criticism. To a large extent, this criticism has been allayed by the introduction in 1986 of the power to detain dangerous federal offenders in penitentiary until the end of sentence, regardless of any remission earned.

The government now proposes to create an equivalent authority to detain serious drug offenders in penitentiary until the end of sentence. This provision would apply to federal offenders who have committed a serious drug offence in the past, and are considered likely to commit such an offence in the future.

Remission itself, however, is a time-consuming and cumbersome process, and greatly increases the complexity and difficulty of accurately calculating sentences and the time at which offenders become eligible for various forms of release. A main objective of the remission process — delay the mandatory supervision date of inmates displaying disruptive or violent behaviour in penitentiary — is now served through the detention provisions of the *Parole Act*, which require that institutional behaviour be considered in determining release risk. Institutional conduct is similarly considered when making all release decisions (temporary absence, day parole and full parole). These release programs did not exist when remission was first introduced.

The limited impact of the earned remission process on inmate behaviour and its complexity to administer suggest that for federal inmates, earned remission could be converted to statutory release. Thus, the federal government proposes that federal offenders be released by law, rather than through the operation of remission, at the two-thirds mark in their sentence, unless they are paroled earlier or detained by the parole board past the two-thirds mark. Mandatory supervision would be retained from the time of statutory release to sentence expiry, to ensure control and assistance. The release date of offenders who are not paroled and not detained would remain roughly the same as in the current practice.

**Improved Correctional Programs**

Along with legislative proposals to deal with both violent and non-violent offenders, there is a need to operate correctional agencies in a way that will support the legal framework by offering programs that meet the needs of these various offenders and of the community. To this end, programs have been developed which attempt to identify and intervene effectively with those offenders requiring more intensive preparation before release and supervision after release, those who could be released earlier due to their non-violent nature and low incidence of re-offending, and those offenders who present particularly serious problems both in institutions and in the community.

**Aboriginal Offenders**

The federal government views the over-representation of Aboriginal peoples within the criminal justice system as a priority, and endeavours to ensure that all components of the system provide for the equitable treatment and sentencing of, and provision of appropriate programs for, Aboriginal offenders. Supervision and support mechanisms in the community are also required to provide opportunity for the individual's successful reintegration into the community. For that reason efforts in this area have begun in advance of this current round of initiatives. In the areas of corrections and conditional release, there have been consultations throughout the Aboriginal community through the Solicitor General Task Force on Aboriginal Peoples in Federal Corrections, completed in 1989. Recommendations from that Task Force have been accepted by the federal government, and work has begun on their implementation in partnership with Aboriginal people.

Recognizing that the treatment of Aboriginal offenders must involve more than the replication of programs designed for non-Aboriginal offenders, the government is developing corrections programs specific to the needs of Aboriginal offenders and, where possible, operated by Aboriginal peoples. Ministry of the Solicitor General agencies are increasing staff awareness of Aboriginal offender issues. Cross-cultural training for non-Aboriginal staff and efforts to increase the number of Aboriginal staff within the system are on-going in all Ministry agencies. Joint efforts with some provinces and Aboriginal groups with expertise in corrections and treatment are underway.

Consistent with the government's policy of endorsing greater Aboriginal control over matters that affect them, the proposed *Corrections Act* contains provisions for the establishment of agreements between federal corrections and Aboriginal communities to permit such communities to assume varying degrees of responsibility for Aboriginal offenders. The proposed Act also addresses the availability of programs suited to the needs of Aboriginal offenders and ensures the same status for Aboriginal spirituality and spiritual leaders as is accorded other religions and religious leaders.

**Female Offenders**

The report of the joint federal government-private sector Task Force on Federally Sentenced Women, submitted to the Commissioner of Corrections, was released to the public in April 1990. It recommends a comprehensive set of reforms to the correctional treatment of women sentenced to two years or more, most notably the closure of the only federal penitentiary for women and its replacement by smaller, regional facilities across the country.

Previous reviews of female offender issues have resulted in improvements in programming within the Prison for Women, and the federal government has established a new minimum security institution for females in Kingston to assist pre-release preparation. But major problems, including women being classified at too high a security level and being housed far from families and support networks, remain. Results of the current task force will form an integral part of the planning process as the government confronts the issues of this small inmate population.

Initiatives will focus on methods to reduce the use of custodial sanctions, maximize use of conditional release, and encourage effective aftercare in the community.

### Other Offenders

Over the last few years, the federal corrections and parole agencies have recognized and begun to grapple with the problems presented by other specific offender groups in terms of correctional treatment and preparation for conditional release.

In the case of mentally disordered offenders, Correctional Service of Canada is in the process of analyzing the results of an in-depth study which will provide a clear picture of the extent of mental disorder among offenders, in order to define what programs and resources are required to deal with these problems. Among the most serious of problems in this area is the handling of sex offenders, who require particular attention for assessment and treatment.

The problem of drug and alcohol abuse and trafficking among offenders in institutions and in its link to criminal activity in the community is of serious concern. This concern is shared by all criminal justice agencies, and resolution of the problems will require vigorous action by all agencies concerned. In particular, the federal corrections agencies must deal effectively with substance abuse and trafficking within institutions, and also develop more programs for the treatment of substance abusing offenders, whose use of drugs or alcohol is in many cases linked to their criminal activity.

Finally, the growing number of long term offenders, especially those serving life sentences with no parole eligibility for ten to 25 years, will require special attention in the medium to long term.

## INFORMATION FOR CRIMINAL JUSTICE PROFESSIONALS AND THE PUBLIC

Public information is indispensable to the goal of rebuilding public trust and achieving openness. We must both clear up misunderstandings about how the system presently operates, and provide for an informed public, able to contribute knowledgeably to the debate on criminal justice. The government endorses a coordinated approach by all concerned federal departments and agencies.

## INFORMATION SYSTEMS

A fundamental failing of our system is the appalling lack of systematic information about how crimes and criminals are being handled. A new information system under development for federal corrections will dramatically increase knowledge in this area. But there is still a need to develop and share cross-jurisdictional information systems on operational processes, decisions and programs, especially about sentencing, to inform judges and assist them in making consistent and equitable decisions.

Because the availability of detailed, up-to-date information about sentencing practices is essential to the work of the proposed Sentencing and Parole Commission in developing sentencing guidelines, the Commission would be provided with research funds which would allow for the collection of this information. The resulting data would supplement, where necessary, the efforts of existing federal, provincial and territorial bodies which are responsible for data collection in this area. Besides assisting in the development of sentencing guidelines, this information would help the Commission to monitor and assess the impact of sentencing and conditional release changes.

## IV. CONCLUSION

The criminal justice system exists to protect Canadians.

While the mission is simply stated, the means of achieving it must be developed and thought through with care. There is much we do not know about criminal behaviour. There is much we do know that is not instinctively accepted by all Canadians.

If true security could be enhanced by locking up all offenders for the maximum possible period, Canadians might accept the enormous cost this would entail and build the extra prisons necessary.

Not surprisingly, it is not that simple. Not all offenders and not all offences are the same. Part of our concept of justice is making the punishment fit the crime. Penalties should be neither heavier nor lighter than merited, but in proportion to the offence. The system exists to produce the ideal of justice, not breed injustice, contempt, bitterness, and reactive violence.

Those who offend must be caught, sentenced, and then, in most cases, released. While we have no reason to be excessively confident of our ability to change offenders, there is reason to believe the right programs matched to the right offender will produce some positive results. Some Canadians who spend time in prison, or on other forms of sentence, will be less of a threat to society at the end of the process than at the beginning.

The chances of this are far better if offenders do not finish a sentence in prison and suddenly stand alone and unsupervised on the outside of the prison walls, where hours before they were inside and rigidly guarded.

We have more to hope for if release is planned, gradual and supervised.

Where offenders pose a particular problem, or a higher risk on release, we should be prepared to concentrate our resources — whether that be for treatment, supervision, or simply a longer period of incarceration before supervised release.

Punishment or denunciation, isolation from society, deterrence, and rehabilitation must all be part of a criminal justice system which truly protects society. Fairness, balance and proportion must be blended in. The loss of any of these elements, or worst still, unwillingness to pursue them, will leave us further from the true security Canadians want.

To achieve our objectives, each component of the system — police, courts, corrections and release officials — must work at being what they in reality are — integral parts

of the unified machinery of justice. Clear goals, linked procedures and shared information are its characteristics. Justice and the protection of the public are its achievement.

This consultation paper has presented the government's view of the steps that must now be taken to adjust our policies and improve procedures across this system. Other papers in this series provide more detail on these proposals.

The government will seek the views of Canadians on these proposals, and then move forward. Canadians expect and deserve action.

Comments respecting this document should be sent to:

Ministry of Solicitor General
Corrections Reform Project
Sir Wilfred Laurier Bldg, 11F
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Department of Justice
Sentencing Project
Justice Building, Room 729
239 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

## BIBLIOGRAPHY


Canada (1982). *Canadian Law in Canadian Society* Ottawa: Government of Canada.

Canada, Solicitor General (1981). *Solicitor General's Study of Conditional Release.* Ottawa: Minister of Supply and Services.

Canada (1984).*Sentencing.* Ottawa: Government of Canada.

Canadian Committee on Corrections (1969). *Report of the Canadian Committee on Corrections. Toward Unity: Criminal Justice and Corrections.* Ottawa: The Queen's Printer.

Correctional Law Review (1986) *Correctional Philosophy.* Working Paper No.1. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1986) *A Framework for the Correctional Law Review.* Working Paper No.2. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1987) *Conditional Release* Working Paper No.3. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1987) *Victims and Corrections* Working Paper No.4. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1987) *Correctional Authority and Inmate Rights* Working Paper No.5. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1987) *Powers and Responsibilities Of Correctional Staff* Working Paper No.6. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1987) *Correctional Issues Affecting Native Peoples* Working Paper No.7. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1988) *Federal-Provincial Issues In Corrections* Working Paper No.8. Ottawa: Solicitor General Canada

Correctional Law Review (1988) *Mental Health Services For Penitentiary Inmates* Working Paper No.9. Ottawa: Solicitor General Canada

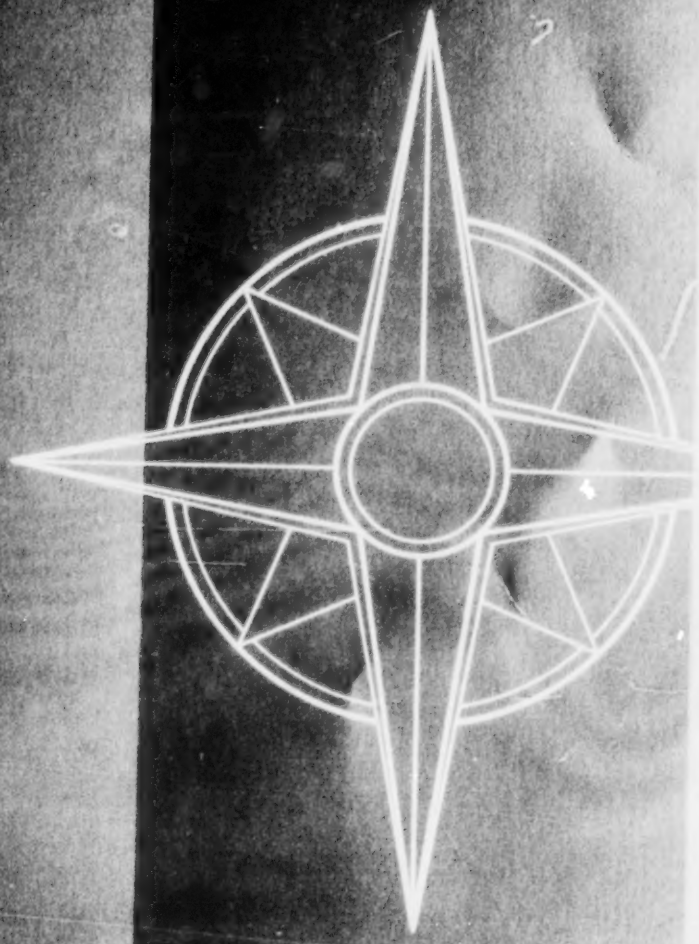
*Creating Choices* Task Force Report on Federally Sentenced Women Ottawa: Solicitor General Canada

*Mandatory Supervision: A Discussion Paper* Report of the Committee on Mandatory Supervision, March 1981 (Ottawa: Communication Division Solicitor General Canada)

*Sentencing Reform: A Canadian Approach.* Report of the Canadian Sentencing Commission (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada 1986)

*Taking Responsibility* Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General — Review of Sentencing, Conditional Release and Related Aspects of Corrections. (Ottawa: Minister of Supply and Services, August 1988)

Task Force Report on Aboriginal Peoples in Federal Corrections (Ottawa: Minister of Supply and Services 1989)



Un cadre pour la
détermination de la peine,
les affaires correctionnelles
et la mise en liberté sous condit

# VERS UNE RÉFORM

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Un cadre pour la
détermination de la peine,
les affaires correctionnelles
et la mise en liberté sous condition

# VERS UNE RÉFORME

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Vedette principale au titre:

Cadre pour la réforme pour la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition

(Vers une réforme: la détermination de la peine, les affaires correctionnelles et mise en liberté sous condition)
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: A framework for reform of sentencing, corrections and conditional release. Comprend des références bibliogr.
ISBN 0-662-57574-1
N° de cat. MAS JS42-38/1-1990

1. Justice pénale — Administration — Canada.
2. Sentences (Procédure pénale) — Canada.
3. Libération conditionnelle — Canada.
4. Services correctionnels — Canada. I. Canada. Solliciteur général Canada. II. Coll.

KE8813.F71 1990 345.71'077 C90-098657-3F

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
N° de cat. JS42-38/1-1990
ISBN 0-662-57574-1

# MESSAGE DE LA MINISTRE DE LA JUSTICE ET PROCUREURE GÉNÉRALE DU CANADA ET DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Le rôle premier du système canadien de justice pénale est de protéger la société.

Cependant, notre perception de la façon de nous acquitter de cette responsabilité a changé radicalement au fil des ans, suivant l'évolution des valeurs de l'ensemble de la société canadienne. Les divers éléments du système ont eux aussi évolué, mais pas toujours au même rythme ou au même degré.

L'approche fragmentée qui, par le passé, avait souvent caractérisé la détermination de la peine, les services correctionnels et la mise en liberté sous condition, a été source de préoccupations. Le moment est venu d'examiner le système dans son ensemble, et d'en réévaluer les principes et pratiques de base.

La présente trousse de consultation, qui comprend deux autres publications -- *Vers une réforme: la détermination de la peine* et *Vers une réforme: les affaires correctionnelles et la détermination de la peine*, est une étape majeure de cet important processus. Elle permet d'identifier les faiblesses du système et propose des solutions à la mesure des valeurs actuelles de la société canadienne, soit des valeurs de transparence, d'équité et d'obligation de rendre compte. Elle fournira les plans qui serviront à ériger un système capable de gagner et de garder la confiance du public.

Il est essentiel que tous les Canadiens puissent aider à façonner les systèmes sociaux qui desservent leur collectivité. Nous incitons donc toutes les personnes intéressées à étudier ces documents et à participer au débat en vue d'adapter nos systèmes de détermination de la peine, de correction et de mise en liberté sous condition aux besoins des années 90.

La Ministre de la Justice et
procureure générale du Canada,

A. Kim Campbell

Le Solliciteur général du Canada,

Pierre H. Cadieux

# TABLE DES MATIÈRES


AVANT-PROPOS ..... vii

I. INTRODUCTION ..... 1

1. Qu'est-ce qui ne va pas dans notre système de détermination de la peine, de services correctionnels et de mise en liberté sous condition? ..... 2
2. Notre système actuel et la demande de réformes ..... 4

II. LES BUTS DE LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE, DES SERVICES CORRECTIONNELS ET DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION ..... 7

1. Regagner la confiance du public ..... 7
2. Besoin d'équité et de prévisibilité ..... 8
3. Besoin d'intégration accrue parmi les composantes ..... 9
4. Rendre la détermination et l'administration de la peine plus efficaces ..... 10
5. Réinsertion sociale et protection du public ..... 11
6. Équité et obligation de rendre compte ..... 12
7. Réduire le recours excessif à l'incarcération — le besoin de solutions de rechange ..... 12
8. Classes spéciales d'infracteurs ..... 13
9. Les victimes ..... 14
10. Besoin de buts et de principes clairs ..... 15

III. GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE, DES SERVICES CORRECTIONNELS ET DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION ..... 17

CHANGEMENTS PROPOSÉS ..... 17

Énoncé des buts et des principes dans la loi ..... 17
Énoncé des objectifs et des principes de la détermination de la peine ..... 18
Énoncé de l'objet et des principes de l'administration des services correctionnels ..... 19
Énoncé de l'objet et des principes de la mise en liberté sous condition ..... 20

DÉTERMINATION DE LA PEINE . . . . . 21

Commission de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle . . . . . 21
Code de preuve et de procédures à l'audience de détermination de la peine . . . . . 22
Sanctions intermédiaires; le recours aux amendes . . . . . 22

MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION . . . . . 23

Modification de la date d'admissibilité à la mise en liberté sous condition . . . . . 23
Examen anticipé des cas . . . . . 24
Interventions postlibératoires . . . . . 25
Réformes de la libération conditionnelle en vue d'une plus grande transparence et obligation de rendre compte . . . . . 25

SERVICES CORRECTIONNELS . . . . . 25

Nouvelle loi sur l'administration correctionnelle . . . . . 25
Modification du processus de réduction de la peine . . . . . 26
Amélioration des programmes correctionnels . . . . . 27
Les détenus autochtones . . . . . 28
Les femmes incarcérées . . . . . 28
Autres détenus . . . . . 29

INFORMATION À L'INTENTION DES PROFESSIONNELS DE LA JUSTICE PÉNALE ET DU PUBLIC . . . . . 29

SYSTÈMES D'INFORMATION . . . . . 29

IV. CONCLUSION . . . . . 31

**BIBLIOGRAPHIE** . . . . . 33

# AVANT-PROPOS

## La Réforme du droit pénal

Conscients du fait que le droit pénal devait refléter l'évolution et les préoccupations de notre société, le gouvernement fédéral et les provinces ont convenu à l'unanimité en 1979 d'en effectuer une réforme exhaustive.

La Réforme du droit pénal a, avec la contribution de la Commission de la réforme du droit du Canada, abouti à un certain nombre de positions gouvernementales touchant différents aspects du système de justice pénale. En 1982, le gouvernement du Canada a publié *Le Droit pénal dans la société canadienne* qui fournissait un ensemble de principes de base en fonction desquels ont été traitées et évaluées des questions plus précises en matière de politique du droit pénal.

En 1984, un document de consultation a amené à la création de la Commission canadienne sur la détermination de la peine ainsi qu'au dépôt d'un projet de loi (C-19) visant à réformer la sentence, projet de loi qui est mort au feuilleton. En mars 1987, la Commission sur la détermination de la peine a publié son rapport intitulé *Réformer la sentence: une approche canadienne.*

La Révision du droit correctionnel est un sous-projet du processus de réforme du droit pénal; elle a donné lieu à d'importantes propositions de réforme des services correctionnels qui sont exposées dans une série de documents de travail.

L'oeuvre maîtresse, qui reprend une bonne partie de l'information contenue dans les documents susmentionnés, est intitulée *Des responsabilités à assumer* (rapport de 1988 du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et d'autres aspects du système correctionnel), aussi appelée le "rapport Daubney", du nom du président du Comité à ce moment-là, M. David Daubney.

Même si ces études renferment des recommandations parfois divergentes, on s'est quand même entendu, en général, sur les changements nécessaires, ce qui facilitera d'autant la tâche du gouvernement. Même si la réalisation des options proposées dans le présent document incombe au gouvernement, il convient de souligner le rôle important joué par ces analyses préparatoires dans la prochaine étape de la réforme du système de justice pénale.

Comme ces études l'ont signalé, l'amélioration du système de justice pénale et des services correctionnels n'incombe pas à une seule entité. De nombreux organismes et éléments (les victimes, le barreau et des bénévoles travaillant auprès des détenus) ont un rôle essentiel à jouer et un bon nombre des questions soulevées dans le présent document les touchent directement. C'est pourquoi le gouvernement s'est engagé à consulter tous les intéressés sur ces propositions et à les inviter à participer aux travaux.

# I. INTRODUCTION

Un jeune reconnu coupable de cambriolage attend que le juge prononce sa sentence. Pour une introduction par effraction, le *Code criminel du Canada* prévoit une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité. L'infracteur a avoué avoir commis deux autres crimes du même genre dans son quartier, mais il n'a que 19 ans et pendant qu'il attendait son procès, il a trouvé un bon emploi, le premier de sa vie. Quelle peine le juge doit-il imposer?

Une femme sans passé criminel qui a tué son mari au cours d'une querelle de ménage est reconnue coupable d'homicide involontaire et condamnée à six ans d'emprisonnement. Or, d'après ce qu'on a pu constater dans d'autres cas semblables, on sait qu'il est très peu probable que cette femme, qui a deux jeunes enfants, commette un autre crime. Devrait-elle être admissible à une mise en liberté sous condition avant la fin de sa peine et, dans l'affirmative, combien de temps doit-elle rester en prison avant d'y être admissible?

Un délinquant sexuel récidiviste a presque fini de purger sa peine. Il est sous garde depuis cinq ans et il n'a ni famille ni ami pour l'aider à lutter contre une alcoodépendance tenace qui est un élément déclencheur de son comportement agressif. Doit-il être placé avant la fin de sa peine dans une maison de transition où il sera surveillé et recevra de l'aide pour entreprendre une vie normale, ou doit-il rester en établissement jusqu'à la fin de sa peine afin d'être tenu à l'écart de la société le plus longtemps possible?

Comment pouvons-nous nous assurer que le châtiment correspond au crime et au criminel? Quels buts et principes doivent diriger notre système de justice pénale? Quelle place le système laisse-t-il aux efforts visant à aider les prisonniers à se réformer et à réorienter leur vie? Les prisons et les pénitenciers méritent-ils la place centrale qui leur est faite dans notre système pénal? Quelle doit être l'envergure des programmes de mise en liberté des prisons et des pénitenciers?

Les Canadiens veulent, à juste titre, être protégés contre la criminalité, et particulièrement contre les crimes de violence. Mais il n'est pas facile de décider de la façon de s'y prendre pour assurer cette protection.

Il ne fait guère de doute que la meilleure façon de lutter contre le crime serait de s'attaquer aux conditions socio-économiques qui en sont la cause, comme l'effondrement de nos systèmes d'aide et de nos valeurs sociales, la rupture des familles, l'aliénation sociale et le chômage. Il n'en reste pas moins que le problème de la criminalité n'est pas près de disparaître et que nous serons toujours à la recherche des moyens les plus efficaces de traiter les criminels condamnés. Selon certains, le meilleur moyen d'endiguer le crime serait l'application systématique de sanctions. D'autres pensent qu'il faudrait plutôt isoler les prédateurs le plus

longtemps possible. Mais il y en a aussi beaucoup qui préconisent un système qui aide les délinquants à surmonter les problèmes qui les ont conduits au crime et à adopter un mode de vie plus acceptable.

Le lecteur trouvera dans le présent document un examen des questions fondamentales touchant la détermination de la peine, les services correctionnels et la mise en liberté sous condition, ainsi que les grandes orientations qui guideront le gouvernement fédéral au cours de l'étude de ces domaines clés dans les années à venir. (Pour plus de renseignements, prière de consulter la bibliographie annexée.)

**1. Qu'est-ce qui ne va pas dans notre système de détermination de la peine, de services correctionnels et de mise en liberté sous condition?**

Voici les principales préoccupations — qui sont quelquefois plutôt des impressions subjectives et des interprétations — touchant notre système de détermination de la peine, de services correctionnels et de mise en liberté sous condition que nous devons traiter:

- Les Canadiens estiment que le système de justice pénale ne punit pas assez sévèrement les criminels. Leur crainte du crime de violence est renforcée par le fait qu'à leur avis le système de justice pénale est trop indulgent à l'égard des criminels violents.

- En outre, les Canadiens surestiment le taux de criminalité violente, sous-estiment les peines prescrites et imposées pour des infractions données, sous-estiment le caractère pénible de la vie derrière les barreaux, surestiment la facilité à obtenir la libération conditionnelle, sous-estiment la partie de sa peine qu'un détenu passe en prison avant d'obtenir une liberté conditionnelle et surestiment le taux de récidive des libérés conditionnels.

- De nombreuses victimes, particulièrement les victimes de crimes de violence, se sentent mises à l'écart du système de justice pénale. D'importantes améliorations ont été apportées à cet égard au cours des dernières années, mais il faut poursuivre les efforts afin que les victimes ne se sentent pas frustrées dans leurs rapports avec le système.

- Les différents éléments du système de justice pénale — les corps policiers, les procureurs, les tribunaux, les prisons et les organismes de libération conditionnelle — ne communiquent pas suffisamment entre eux. Cela nuit à la qualité des décisions et des services, et peut avoir des conséquences tragiques.

- Il y a, entre les peines imposées, des écarts que l'on ne peut expliquer en se reportant à des principes acceptés. Pour un même cas, la peine imposée peut varier suivant le juge, le tribunal ou la région. Ces différences découlent dans une large mesure de l'absence à la fois d'une idée directrice globale et d'un ensemble de principes régissant la détermination de la peine au Canada. Même s'il est vital qu'un juge dispose de souplesse pour déterminer la peine, la disparité injustifiée ne sert pas les intérêts de la justice.

- Les juges n'ont pas assez de choix en matière de peines non privatives de liberté ou de solutions de rechange, surtout pour les crimes sans violence.

- Le Canada a beaucoup trop recours à la peine d'incarcération. Par comparaison à celui de l'Europe de l'Ouest, notre taux d'emprisonnement est très élevé. L'incarcération est une mesure très coûteuse. Certes, elle sert de punition, mais il existe peu de preuves de son utilité en tant qu'agent de dissuasion.

- Des événements tragiques qui se sont produits récemment ont mis en lumière la nécessité d'effectuer des évaluations psychologiques adéquates des délinquants. Nous devons cependant reconnaître que les évaluations psychologiques sont gravement limitées et que nous devons également partager nos maigres ressources entre l'évaluation et le traitement des délinquants.

- Un nombre trop élevé de détenus purgent leur peine, puis récidivent, sans que leurs besoins aient été traités ou que les programmes correctionnels aient réussi à leur donner une nouvelle orientation.

- Ce qui convient à la majorité des détenus ne convient pas nécessairement à ceux qui appartiennent à certains groupes précis. Par exemple, un grand nombre d'autochtones sont différents à bien des points de vue: antécédents, profils social et criminel, expérience de la prison et même les problèmes de réintégration dans la collectivité à la sortie de prison. Il faut également reconnaître les besoins spéciaux des femmes incarcérées et prévoir d'autres approches pour répondre efficacement aux besoins spéciaux des détenus qui purgent de longues peines, des délinquants sexuels et des détenus souffrant de troubles mentaux.

- De l'avis de nombreux Canadiens, les régimes de mise en liberté — la permission de sortir, la libération conditionnelle, la mise en liberté surveillée découlant d'une réduction de peine — sont autant de mécanismes qui créent un écart entre la peine imposée et celle qui est effectivement purgée. Nos systèmes correctionnels ayant le pouvoir d'accorder des mises en liberté sous condition, les Canadiens craignent particulièrement de voir diminuer les sanctions imposées pour les crimes de violence. Par ailleurs, beaucoup d'entre eux reconnaissent la valeur de la mise en liberté conditionnelle et l'appuient.

Ce que nous voyons est un système de justice pénale qui, s'il n'est pas en état de crise, présente néanmoins un manque d'homogénéité et d'harmonie, et donne lieu à de nombreux doutes concernant l'équité et l'efficacité. La politique doit être modifiée en fonction des critiques publiques légitimes et des résultats des recherches minutieuses effectuées par les spécialistes du domaine de la justice.

Dans ce document de consultation, le gouvernement élabore un plan d'action à partir des recommandations reçues.

## 2. Notre système actuel et la demande de réformes

Le *Code criminel du Canada* reflète des siècles de common law et la somme de modifications apportées petit à petit, sans plan établi, pendant 90 ans.

Le *Code criminel* établit la gamme de sanctions que le tribunal peut imposer à l'issue d'un verdict de culpabilité. Cependant, le Parlement n'y a pas indiqué clairement les objectifs de la détermination de la peine, les critères à appliquer dans les cas individuels, ni les modalités à suivre pour obtenir et évaluer des informations qui pourraient être pertinentes dans la détermination de la peine.

La catégorisation des infractions et la durée maximale des peines prévues dans le *Code* sont de peu de secours pour le juge qui doit déterminer une peine. Les peines maximales sont généralement très élevées — plusieurs prévoient l'emprisonnement à perpétuité. Dans la majorité des cas, l'accusé se voit imposer une peine bien inférieure à la peine maximale, celle-ci étant généralement réservée à la pire infraction possible commise par le criminel le plus infâme.

À l'heure actuelle, le *Code* prévoit des peines maximales de six mois, de deux ans, de cinq ans, de dix ans, de quatorze ans ou d'emprisonnement à perpétuité, suivant l'infraction. Toutefois, ces vastes catégories et les peines maximales correspondantes ne peuvent tenir compte de l'infinie variété de facteurs pertinents et de circonstances qu'il faut prendre en considération au moment de l'imposition de la peine. On constate en outre un manque d'uniformité au sein des catégories et entre elles. La durée des peines d'emprisonnement prévues par la loi ne reflète pas toujours exactement la gravité de l'infraction. En fait dans ce cadre, il appartient au tribunal de déterminer la peine qui convient.

S'ajoutent à tous ces éléments les cours d'appel provinciales et territoriales qui examinent les principes, les règles et les lignes directrices émanant des tribunaux. Ces derniers agissent indépendamment les uns des autres, ce qui donne lieu, comme l'a souligné l'ancien juge en chef Bora Laskin, à une variété presque illimitée d'observations judiciaires sur la détermination de la peine.

La Commission canadienne sur la détermination de la peine a présenté de façon détaillée les insuffisances de notre régime de détermination de la peine: l'absence de lignes directrices, la disparité injustifiée des peines imposées, des peines maximales trop élevées pour pouvoir vraiment servir de lignes directrices aux juges, et l'existence de régimes de libération conditionnelle et de réduction de peine qui ajoutent un élément d'incertitude et accentuent la disparité des peines.

Devant un tel diagnostic, il n'est pas étonnant que la Commission ait aussi constaté que le public fait peu confiance au système de détermination de la peine, système qu'il juge trop imprévisible et trop indulgent, et trop peu soucieux des besoins des victimes.

On trouve parmi les remèdes proposés la création d'une commission permanente sur la détermination de la peine qui, entre autres choses, parachèverait l'élaboration de lignes directrices entreprise par la Commission. On a aussi recommandé que des

changements radicaux soient apportés aux régimes de libération conditionnelle et de réduction de la peine afin d'en réduire l'impact sur la sentence imposée.

Le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes, intitulé *Des responsabilités à assumer*, a fait écho à de nombreuses constatations au sujet de l'équité et de l'uniformité, et a approuvé l'idée de la création d'une commission sur la détermination de la peine. Toutefois, le Comité Daubney a reconnu plus de valeur au régime de libération conditionnelle que la Commission sur la détermination de la peine; il a suggéré le resserrement des dispositions relatives aux infracteurs violents, mais il a constaté que pour une vaste proportion des délinquants non violents, l'incarcération constituait une sanction surutilisée et souvent inefficace. Certaines de ces recommandations sur la libération conditionnelle et la réduction de peine reprennent les propositions faites par le gouvernement en juin 1988 afin de réformer le régime de mise en liberté sous condition.

Non seulement faut-il que le système de justice pénale tienne compte de ces critiques fondées, mais nous devons aussi nous assurer que ses lois et ses règlements sont conformes à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

## II. LES BUTS DE LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE, DES SERVICES CORRECTIONNELS ET DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Étant donné le consensus établi concernant les réformes nécessaires, quelles sont les principales questions auxquelles il faut répondre et quels buts faut-il viser?

### 1. Regagner la confiance du public

Les Canadiens craignent le crime, particulièrement le crime violent. Ils s'attendent à ce que le système de justice pénale les protège et punisse ceux qui empiètent sur leurs droits de citoyens.

Cette menace est bien réelle, comme elle l'est partout ailleurs, mais au Canada, elle est grandement surestimée. Le taux de criminalité, et particulièrement de crimes avec violence, est de loin inférieur au taux estimé par les Canadiens et souvent la peine imposée est plus lourde que ne le pensent la plupart des gens.

Cependant, si le système de justice pénale ne réussit pas, dans une certaine mesure, à convaincre les Canadiens de son efficacité et de son efficience, il a lamentablement échoué.

Regagner la confiance du public est un but essentiel et un principe en soi. Par ailleurs, dans nos efforts pour regagner la confiance du public nous devons prouver que le système est prévisible, compréhensible et aussi efficace que possible.

Deux mesures fondamentales doivent être prises pour regagner la confiance du public.

Le gouvernement doit montrer que le réseau de justice pénale dispose de tous les renseignements nécessaires et agit de façon efficace dans son traitement des criminels, et qu'il a soin d'établir l'équilibre entre des intérêts et des buts contradictoires comme le besoin de mettre les infracteurs à l'écart de la société et celui de les réintégrer dans cette même société à la fin de leur peine pour qu'ils y mènent une vie productive.

Deuxièmement, il faut faire connaître au public les réalités du système, c'est-à-dire ses réalisations et les obstacles qu'il doit surmonter, ses victoires et ses échecs. La politique gouvernementale ne doit pas être dictée par les perceptions erronées du public. Par contre, qu'elle soit juste ou non l'opinion publique est importante pour la crédibilité et le bon fonctionnement du système de justice pénale. S'il se fonde non pas sur des faits mais sur des impressions fausses, le public sera moins à même d'influer sur notre système de justice, et c'est au gouvernement qu'il incombe de veiller à ce que le public ait accès aux faits. Comme le dit le rapport Daubney, "En définitive, pour que l'action des pouvoirs publics aille dans le bon sens et bénéficie d'un appui massif de la population, il faut que celle-ci soit bien informée."

Nous devons notamment faire comprendre qu'il nous reste beaucoup à apprendre au sujet du comportement criminel et des effets des différentes formes de peine. L'efficacité de nos politiques est limitée par le fait que nos connaissances sont incomplètes et nos objectifs contradictoires. Instinctivement nous voulons imposer de longues peines d'incarcération aux criminels. Pourtant, il est démontré que les longues peines d'incarcération font augmenter le risque de récidive, et cela reste vrai même si l'on tient compte des autres facteurs qui influencent les probabilités de récidive. Si nous maintenons les délinquants à l'écart de la société, nous ne pouvons nous étonner de leur comportement antisocial.

## 2. Besoin d'équité et de prévisibilité

On convient qu'il existe une disparité injustifiée des peines qui, dans l'intérêt de la justice et de l'équité, doit disparaître. Nous ne pouvons non plus accepter les iniquités injustifiées dans les décisions de mise en liberté sous condition.

On entend par disparité injustifiée des écarts entre les peines qui ne sont ni expliqués ni justifiés par des principes établis. Cette disparité se présente sous de nombreuses formes:

> **d'une cause à l'autre** — un même juge impose des peines différentes pour des infractions semblables ou impose une même peine pour diverses infractions malgré des différences importantes;
>
> **d'un juge à l'autre** — différents juges imposent des peines différentes dans des cas identiques;
>
> **d'un tribunal à l'autre** — les tribunaux d'une même province ou les tribunaux de provinces ou de régions différentes ont des points de vue différents sur les peines à imposer.

À cause de l'absence de principes directeurs précis ou d'un consensus quant à la façon d'aborder la détermination de la peine, l'attitude ou les méthodes personnelles des divers juges deviennent un facteur clé dans la détermination de la peine et, par conséquent, dans la création de disparités injustifiées.

Toute disparité est préoccupante, mais quand elle prend l'aspect de la discrimination — d'un traitement différent pour le riche et le pauvre, le blanc et le non-blanc — elle mine considérablement la crédibilité du système, et il convient de lui accorder une attention toute particulière.

Les disparités constatées au niveau judiciaire réapparaissent parfois quand les détenus demandent une mise en liberté. De nombreux rapports officiels sur la mise en liberté sous condition ont souligné l'élément d'incertitude et les écarts inexpliqués qui marquent les décisions de mise en liberté. Les différences entre le gouvernement fédéral et les provinces, et entre les provinces elles-mêmes, aggravent le problème. Toutes les provinces offrent un régime quelconque de permissions de sortir en vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*. Trois provinces comptent une commission des libérations conditionnelles régie, tout comme la Commission nationale

des libérations conditionnelles, par la *Loi sur la libération conditionnelle* fédérale. Le système correctionnel fédéral est assujetti à la *Loi sur les pénitenciers.*

Étant donné la possibilité tant d'une mise en liberté sous condition avant la fin de la peine, que d'un maintien en incarcération jusqu'à la fin de la peine, les délinquants, le public et les juges ne savent pas, au moment du prononcé de la sentence, si l'infracteur sera mis en liberté avant la fin de la peine et, le cas échéant, à quel moment. Cette incertitude et cette imprévisibilité peuvent entraîner d'autres iniquités puisque, bien que la jurisprudence interdise aux juges de tenir compte de la possibilité d'une mise en liberté lorsqu'ils imposent les peines, chaque juge envisage la libération conditionnelle et la réduction de peine différemment, suivant la façon dont il comprend le fonctionnement, la disponibilité et la probabilité de la mise en liberté sous condition.

Une certaine mesure d'imprévisibilité dans la détermination de la peine et la mise en liberté sous condition est inévitable et même souhaitable. Un régime rigide et entièrement prévisible serait fondamentalement injuste et ne permettrait pas de tenir compte des grandes différences entre les diverses infractions et les divers infracteurs. Aucun système ne saurait prévoir toute la variété des circonstances qui peuvent être présentées au tribunal ou à une audience de mise en liberté sous condition.

Toutefois, la souplesse et le degré de discrétion nécessaires pour faire preuve d'équité dans la détermination de la peine et la mise en liberté peuvent donner lieu à une disparité injustifiée. Cette disparité viole les principes fondamentaux d'équité et de prévisibilité.

### 3. Besoin d'intégration accrue parmi les composantes

Comme le système de justice pénale et chacun de ses éléments sont le produit de modifications apportées petit à petit au fil des ans, le manque de cohérence entre les diverses composantes — détermination de la peine, administration des peines et régimes de mise en liberté — est devenu un problème important. La police, les procureurs de la poursuite, les juges et les représentants des services correctionnels ont chacun leurs priorités et leurs pratiques propres, et ils travaillent de façon trop isolée les uns des autres. Même si le fait que ces éléments fonctionnent en toute indépendance les uns des autres sert l'important principe de l'équilibre, il ne faut pas que le principe tout aussi important de l'intégration soit miné par une fragmentation excessive.

Certaines tensions découlent des différences légitimes entre les rôles de chacun.

Par exemple, le juge qui détermine la peine veut principalement imposer une sanction appropriée à l'infraction commise, en tenant compte des circonstances pertinentes et des considérations touchant l'infracteur.

Par contre, les responsables des services correctionnels se préoccupent beaucoup moins d'évaluer ce qui s'est passé avant l'incarcération. Ils s'occupent plutôt de

l'administration de la peine et de la réadaptation, notamment de la conception de programmes efficaces de traitement des toxicomanies, d'alphabétisation, de formation professionnelle, de santé physique et mentale, de préparation à la vie active, et de maîtrise de la colère et des impulsions. Les responsables de la mise en liberté, pour leur part, doivent choisir le meilleur moment et la meilleure méthode pour la réinsertion sociale du détenu, en tenant compte à la fois de la réadaptation de ce dernier et de la sécurité du public.

Il existe d'autres difficultés pratiques. Par exemple, certains juges font des recommandations concernant un traitement ou une mise en liberté conditionnelle, d'autres ne le font pas. Les responsables des services correctionnels tiennent compte de ces recommandations, mais ils ne peuvent se permettre de penser que ce n'est pas parce que le juge n'a pas présenté de recommandations que le détenu ne sera pas un bon candidat à un traitement ou à la mise en liberté sous condition. Le fait que dans bien des cas le juge ne donne pas les motifs de sa sentence contribue également aux problèmes d'intégration.

Ces divers points de vue devraient s'harmoniser et non entraîner des frustrations. Nous devons concilier les points de vue et les mécanismes afin que les composantes de détermination de la peine, de mise en liberté et de services correctionnels puissent fonctionner en harmonie. Il faudra peut-être pour cela réajuster les responsabilités de chacun. Il faudra aussi améliorer la communication et faire preuve de plus de compréhension.

### 4. Rendre la détermination et l'administration de la peine plus efficaces

Un peu plus loin, nous parlerons des objectifs et des principes sur lesquels devrait être axé un système correctionnel et de détermination de la peine. Aucun ne sera nouveau à ceux qui travaillent sur le terrain. Dans la présente section, nous examinons les questions clés touchant l'efficacité du système dans la réalisation de certains objectifs.

Nous ne disposons pas à l'heure actuelle des moyens ou des connaissances nécessaires pour effectuer une réduction importante de la criminalité ou pour assurer la réadaptation de tous les délinquants. Nous pouvons cependant essayer de diminuer le coût social de la criminalité, punir les délinquants, créer des programmes de traitement et encourager les meilleurs candidats à y participer afin qu'ils ne restent pas un fardeau pour la société.

La recherche de méthodes efficaces est continuelle. Nous devons élargir l'éventail des sanctions possibles. Trop souvent, l'inefficacité apparente de la peine est simplement due au fait qu'il n'y a guère de programmes valables parmi lesquels un juge puisse choisir. Trop souvent, les seules possibilités sont l'amende (qui ne convient pas dans le cas d'un indigent), la prison (qui est peut-être dans certains cas une solution trop restrictive) et la probation (qui ne fournit pas toujours le soutien et la surveillance dont un infracteur a besoin).

Le Canada a beaucoup trop recours à l'incarcération, solution qui tendrait à réduire plutôt qu'à accroître les chances de réforme des individus. Nous devons élaborer

d'autres méthodes pour punir les infracteurs et les aider à se réformer, dans les cas où une peine d'emprisonnement est imposée, afin de les préparer à réintégrer sans danger la collectivité.

Les services correctionnels consistent dans une large mesure en l'évaluation et la gestion du risque. Les délinquants purgeront leur peine et réintégreront la collectivité, qu'ils soient mis en liberté conditionnelle ou qu'ils purgent presque toute leur peine. La communication opportune et efficace d'informations entre les éléments du système de justice, et la réalisation de programmes efficaces en établissement et dans la collectivité, comme les maisons de transition et les services d'assistance postpénale, sont deux éléments vitaux du processus de mise en liberté.

Il continuera d'être essentiel de répondre aux besoins de certains groupes précis de détenus comme les alcooliques et les toxicomanes, ceux qui souffrent de troubles mentaux, les femmes et les autochtones.

## 5. Réinsertion sociale et protection du public

Comme nous l'avons déjà dit, d'une façon ou d'une autre, la grande majorité des détenus retournera inévitablement dans la collectivité. Une des questions fondamentales est de déterminer s'il vaut mieux les réintégrer progressivement dans la société dans le cadre du régime de mise en liberté sous condition ou de les garder en prison jusqu'à la fin de leur peine, sans aide ni contrôle.

La Commission sur la détermination de la peine a recommandé l'élimination de la plupart des programmes de mise en liberté sous condition des détenus. Toutefois, à l'instar du Comité Daubney, le gouvernement a conclu que le régime de mise en liberté servait les objectifs de réinsertion sociale et devrait donc être maintenu. En définitive, la sécurité du public ne se trouve nullement renforcée, bien au contraire, si nous enfermons les délinquants puis "jetons la clé" et ensuite, les remettons en circulation à la fin de leur peine, sans aide ni surveillance.

En outre, en relâchant, en temps opportun, les bons candidats avant l'expiration de leur peine nous pouvons consacrer nos ressources limitées aux secteurs qui en ont le plus besoin — maintien en incarcération des détenus qui constituent un réel danger et programmes communautaires pour les détenus qui peuvent être gérés en toute sécurité dans la collectivité. Cette approche sert les importants principes de restreinte et d'équité.

Toutefois, des critiques se sont déjà manifestées, demandant où se situait l'équilibre lorsqu'il s'agit de programmes de mise en liberté pour les criminels violents. Beaucoup de Canadiens acceptent difficilement que des individus condamnés pour un crime de violence soient admissibles à la mise en liberté au même point de leur peine que ceux qui ont commis un crime contre les biens. Il faudrait procéder à des réformes afin de renforcer l'intégrité du système et de convaincre à nouveau le public que la sécurité est notre premier souci.

## 6. Équité et obligation de rendre compte

L'équité en matière de fond et de procédure est essentielle à un système efficace de justice pénale. Tous doivent bénéficier de cette équité: la victime, la société, le délinquant et ceux qui travaillent au sein du système.

Tout dépend de l'équité — ou de la "justesse" — de la peine choisie. Aucune loi ne définit ce que l'on entend par justesse de la peine. Il arrive parfois que la Cour suprême du Canada doive se prononcer sur le principe d'une décision, mais jamais sur la "justesse" de la peine.

Dans des affaires qui ont fait jurisprudence, nos cours d'appel ont établi certains principes pour la détermination de la peine comme l'équilibre, la proportionnalité et la totalité, mais elles n'ont fourni que très peu d'indications sur le poids à accorder aux divers facteurs à prendre en considération pour en arriver au résultat souhaité. Les juges, les avocats et autres personnes participant au processus sont donc obligés de chercher dans la jurisprudence pour déterminer les peines à imposer, ce qui d'ailleurs ne les aide pas toujours. Il n'existe pas de base d'information pertinente sur les peines pénales au Canada permettant aux tribunaux de première instance ou aux cours d'appel de savoir quelles sortes de sentences sont normalement imposées pour des infractions données dans diverses circonstances.

Notre *Code criminel* ne donne pas à l'accusé déclaré coupable le droit de prendre la parole avant le prononcé de la sentence, et il ne donne aucune indication sur la marche à suivre pendant l'audience de détermination de la peine. Aucune ligne directrice ne précise quand un rapport présentenciel doit être préparé ou ce qu'il doit contenir. Un juge n'est pas tenu d'expliquer pourquoi il a choisi une peine donnée; son obligation de rendre compte s'en trouve réduite et les cours d'appel peuvent plus difficilement examiner la sentence rendue.

Pour ce qui est du délinquant incarcéré, l'équité — pour le détenu, le personnel des services correctionnels et le public — exige des critères précis pour les principales décisions prises concernant la façon dont la peine sera purgée et des modalités justes rendant le système transparent et responsable. Nos tribunaux et la *Charte des droits et libertés* ont déjà fourni quelques indications à ce sujet. Toutefois, il faut davantage de lignes directrices en matière de droit et de politique afin de favoriser l'équité de tout le processus. Nous ne pouvons plus nous contenter de solutions élaborées pour les besoins de la cause ni d'interventions spéciales si nous voulons aboutir à des résultats uniformes et prévisibles. La Réforme du droit correctionnel vise à créer un ensemble de règles cohérent et intégré en matière de services correctionnels.

## 7. Réduire le recours excessif à l'incarcération — le besoin de solutions de rechange

Selon à peu près tous les rapports officiels sur la détermination de la peine et les services correctionnels, le Canada a beaucoup trop recours à l'emprisonnement comme sanction pénale.

De façon générale, on considère que l'emprisonnement est une méthode de lutte contre la criminalité — dissuasion, neutralisation et réforme — dont l'utilité est limitée et dont les coûts, sur les plans humain et financier, sont extrêmement élevés. Plus de 20 % des dépenses effectuées annuellement au Canada dans le domaine de la justice pénale (y compris les services policiers et les tribunaux) sont affectées à l'incarcération; moins de 1 % sert à l'application de sanctions communautaires. Comme l'a souligné le Groupe de travail Nielsen en 1986 dans son examen des programmes, notre recours excessif à l'incarcération est un luxe que nous ne pourrons plus nous offrir très longtemps.

Pour en arriver à une plus grande efficacité, à un meilleur équilibre et à plus de restreinte dans notre système, nous devons réduire ce recours excessif à l'incarcération.

La Commission sur la détermination de la peine préconise un système de lignes directrices proposant des sanctions communautaires pour de nombreuses infractions, contrairement au *Code criminel* qui prévoit pour la plupart des infractions des périodes d'incarcération, même si le juge est, dans la plupart des cas, libre d'imposer une peine non carcérale.

Selon les sondages, les Canadiens sont prêts à prendre en considération des solutions de rechange à l'incarcération, mais ces solutions doivent être crédibles, disponibles et connues des juges.

Les prisons sont coûteuses, mais il faut aussi dépenser pour créer des solutions de rechange communautaires. Il est difficile de réaffecter les économies réalisées dans un domaine à un autre secteur de dépenses. Nous devons aussi veiller à ne pas "agrandir la cage". L'objectif est d'inscrire les auteurs d'infractions moins graves à des programmes communautaires plutôt que de les emprisonner, et non d'inventer de nouvelles peines pour les délinquants qui, de toute façon, n'auraient pas été incarcérés.

## 8. Classes spéciales d'infracteurs

Nous pouvons affirmer que notre système carcéral est établi en fonction de la gestion d'une population homogène de délinquants. Le système connaît déjà des lacunes sur ce plan, mais celles-ci sont encore plus graves dans le cas des femmes, des autochtones, des membres de groupes ethniques, des personnes atteintes de troubles mentaux et d'autres groupes distincts. La manière dont nous agissons envers ces groupes porte à mettre en question l'efficacité de notre système, son équité et son uniformité.

De nombreuses personnes intéressées par la question ont souligné l'insuffisance de notre système pénitentiaire en ce qui concerne les délinquantes. Celles-ci, parce qu'elles sont moins nombreuses, disposent d'un nombre réduit d'installations et de programmes, et les programmes qui leur sont offerts ne tiennent souvent pas compte de leur situation spéciale et de leurs problèmes particuliers.

Il faut multiplier les efforts pour mettre sur pied des programmes appropriés, obtenir davantage de données utiles et travailler en collaboration avec les organismes et les gouvernements provinciaux qui ont affaire aux délinquantes. Les travaux d'un groupe d'étude mixte, composé de représentants du secteur privé et du ministère du Solliciteur général, jouera un rôle essentiel dans l'élaboration de solutions de rechange à l'intention des délinquantes.

Les statistiques sont très claires. À l'échelle nationale, les autochtones sont surreprésentés au sein de la population carcérale, spécialement dans les provinces de l'Ouest. Le taux de criminalité (surtout le nombre de crimes de violence) dans les réserves indiennes est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale. L'implication des autochtones dans les crimes commis en milieux urbains pose des problèmes particuliers. La représentation des autochtones qui travaillent dans le système de justice pénale est moindre que leur représentation dans la population en général. En outre, comme le taux de croissance est plus élevé chez les autochtones, il est probable que l'écart se creusera davantage au cours des prochaines années. Nous devons nous efforcer de réduire le nombre d'autochtones incarcérés en ayant recours à d'autres solutions, nous y prendre mieux avec les détenus autochtones afin qu'ils ne récidivent pas et leur assurer un traitement équitable dans le processus de mise en liberté sous condition. Pour les femmes autochtones, les difficultés sont encore plus complexes et il faudrait porter une attention concertée à leur situation spéciale.

Pour cela, nous devrons reconnaître que les valeurs communautaires, spirituelles et culturelles des autochtones ne sont pas celles des collectivités non autochtones. À cause de ces différences, traiter équitablement et efficacement avec les infracteurs autochtones constitue un défi de taille.

## 9. Les victimes

Même si chaque victime réagit différemment à l'expérience de la victimisation et a des besoins particuliers pendant qu'elle s'en remet, presque toutes les études indiquent qu'il faut donner aux victimes un rôle plus actif au moment de la détermination de la peine et veiller à ce qu'elles puissent obtenir les renseignements dont elles ont besoin auprès du système de justice pénale, y compris des services correctionnels. Les réformes dans ce domaine peuvent et doivent servir les principes de clarté et de prévisibilité, et nous permettre de regagner la confiance du public.

Les défenseurs des victimes affirment qu'il est souhaitable de tenir les victimes au courant du déroulement du processus de justice pénale et de leur fournir des renseignements sur certains infracteurs afin qu'elles ne se sentent pas blessées encore davantage par le processus et qu'elles puissent mieux faire face à l'expérience qu'elles ont vécue.

Il serait important aussi que les victimes jouent un plus grand rôle dans la détermination de la peine. Il y a eu, ces dernières années, d'importants progrès dans ce domaine. En 1988, des modifications au *Code criminel* concernant les droits des victimes ont été présentées par le gouvernement fédéral et adoptées par la Chambre des communes. Suite à ces modifications, les tribunaux peuvent tenir compte de l'intervention de la victime lorsqu'ils déterminent la peine à imposer. Elles prévoient

également la création d'un programme de suramende compensatoire dont les fonds, perçus par les provinces, serviront à des programmes provinciaux d'aide aux victimes. Enfin, ces textes législatifs contiennent des dispositions non encore promulguées qui permettraient aux tribunaux d'ordonner que soit versée une indemnisation aux victimes qui ont subi des pertes financières du fait de dommages à leurs biens ou de la destruction de ceux-ci, ou à la suite de blessures; les tribunaux pourraient également ordonner que soit versée une indemnisation aux personnes, comme celles qui, de bonne foi, ont acheté des marchandises volées et qui ont subi des pertes financières pour avoir traité avec des criminels.

Il incombe aux autorités correctionnelles d'informer les victimes adéquatement et en temps opportun sur les services correctionnels en général et sur certains individus en particulier, lorsque la loi le permet et que cela s'avère approprié.

### 10. Besoin de buts et de principes clairs

Les inquiétudes manifestées par le public et par les spécialistes au sujet du système découlent en partie de la confusion qui existe au sujet des buts et des principes de la détermination et de l'administration des peines. Les composantes du système de justice pénale, si elles n'expliquent pas clairement leur raison d'être, perdent de leur crédibilité.

D'après *Le Droit pénal dans la société canadienne*, premier Livre blanc de la série sur la Réforme du droit pénal, le droit pénal a pour objet:

> de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée aux comportements répréhensibles qui causent ou menacent de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

Tous les processus de justice pénale examinés dans le présent document doivent finalement découler de cet objet. Cet énoncé universel présente certaines notions clés qui sont aussi exposées dans *Le Droit pénal dans la société canadienne.*

Il faut qu'il y ait un équilibre approprié entre la sécurité (protection) et la justice (équité), entre le pouvoir de l'État et les droits de l'individu, entre les divers objectifs secondaires du droit pénal et entre les rôles du Parlement en tant que chef de file et en tant qu'écho de l'opinion publique.

L'État doit faire preuve de retenue quand il définit le comportement criminel et éviter de qualifier de criminels les actes pour lesquels aucune autre mesure officielle n'est prévue. La retenue sera également un élément important dans toutes les décisions prises au sujet d'actes criminels particuliers, y compris les décisions sur la détermination de la peine et sur l'intervention correctionnelle.

Les sanctions criminelles imposées doivent être proportionnelles au degré de responsabilité de l'infracteur. Pour que justice soit rendue, l'équité en matière de détermination de la peine exige que l'on tienne compte du comportement criminel,

de la culpabilité du délinquant, des dommages causés et de la menace que l'infraction a représenté pour la société. Par ailleurs, en principe, il ne faut pas non plus que, par la punition, on sacrifie l'individu accusé au bien commun.

Pour favoriser l'application de ces principes généraux dans le système de justice pénale, la loi doit contenir un énoncé clair des objets et des principes de la détermination de la peine, des services correctionnels et de la mise en liberté sous condition afin d'aider à interpréter les dispositions législatives connexes.

Une certaine confusion au sujet des buts et du rôle de la mise en liberté sous condition crée des inquiétudes chez le public qui croit voir des anomalies dans la façon dont les détenus sont traités. Pour de nombreux Canadiens, l'emprisonnement constitue avant tout un châtiment et la mise en liberté anticipée des infracteurs, surtout ceux qui sont violents, est jugée injustifiée. Les objectifs du processus sentenciel et de la mise en liberté sont considérés comme contradictoires. Paraxodalement, les Canadiens s'opposent à ce que les détenus soient tout simplement "entreposés", sans qu'aucune mesure ne soit prise pour les préparer à leur retour dans la société.

L'absence de principes officiels et bien compris est une lacune fondamentale. Des principes clairs et concordants doivent être établis pour chaque composante du système de justice pénale.

## III. GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE, DES SERVICES CORRECTIONNELS ET DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Les changements à apporter au système de justice pénale doivent être conformes aux principes énoncés plus haut. Nous devons:

— établir des buts et des principes clairs;

— regagner la confiance publique, apaiser les craintes du public au sujet de la criminalité et du processus de justice pénale et l'aider à mieux comprendre ces deux éléments;

— favoriser une plus grande équité et prévisibilité du système et des décisions prises à l'égard des délinquants et, plus particulièrement, à l'égard des détenus qui ont des besoins spéciaux comme les femmes et les autochtones;

— favoriser une meilleure intégration des composantes du système de justice pénale;

— établir l'équilibre entre les buts, les pouvoirs et les intérêts conflictuels présents dans le système;

— inciter à la modération dans l'usage des sanctions pénales et à l'utilisation plus efficace des ressources; et

— réduire le recours excessif à l'emprisonnement et favoriser les solutions de rechange.

Tout en visant la réalisation de ces objectifs, nous devons assurer au décideur le degré de discrétion nécessaire, veiller à ce que le système reste simple et intelligible, et utiliser à bon escient les ressources limitées.

## CHANGEMENTS PROPOSÉS

### Énoncé des buts et des principes dans la loi

L'énoncé dans les textes législatifs des buts généraux et des principes régissant la détermination de la peine, les services correctionnels et la mise en liberté sous condition fournira à la fois une justification et une orientation pour ces processus.

Ces énoncés répondront au besoin d'objectifs et de principes clairement établis et contribueront à l'élaboration de politiques cohérentes. Ils régleront le problème du manque d'uniformité et d'intégration parmi les éléments, et renseigneront le public sur les objectifs du système.

## Énoncé des objectifs et des principes de la détermination de la peine

**(1) L'objet fondamental de la détermination de la peine est de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen de l'imposition de sanctions équitables.**

**(2) Les tribunaux [doivent/peuvent] tenir compte des objectifs suivants en déterminant la peine qu'il convient d'infliger à un délinquant:**

**a) réprouver la conduite répréhensible;**

**b) dissuader le délinquant ainsi que toute autre personne de commettre des infractions;**

**c) isoler, s'il y a lieu, les délinquants de la société;**

**d) prévoir la réparation du préjudice causé aux victimes ou à la communauté;**

**e) faire prendre conscience aux délinquants de leurs responsabilités et leur fournir l'occasion de se réintégrer à la société à titre de citoyens productifs et respectueux de la loi.**

**(3) Conformément à l'objectif énoncé ci-dessus, les tribunaux qui infligent une peine à un délinquant reconnu coupable doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire compte tenu des limites prescrites par la présente loi ou toute autre loi du Parlement, et en appliquant les principes suivants :**

**a) la peine doit être proportionnée à la gravité de l'infraction, au degré de responsabilité du délinquant ainsi qu'à toute autre circonstance atténuante ou aggravante;**

**b) la peine doit être la mesure la moins restrictive qui soit suffisante et adéquate vu les circonstances;**

**c) la peine déterminée doit être semblable à celle infligée aux personnes reconnues coupables d'une infraction semblable lorsque les circonstances pertinentes sont semblables;**

**d) la peine maximale prévue par la loi ne doit être infligée que dans les cas les plus graves;**

**e) le tribunal doit prendre en considération l'effet global de la peine ainsi que l'effet cumulatif de cette peine et des autres peines infligées au délinquant;**

**f) la peine d'emprisonnement ne doit être infligée que si :**

**i) elle vise à protéger la société contre les crimes violents;**

ii) aucune autre peine ne refléterait suffisamment la gravité de l'infraction ou de la récidive ou ne protégerait adéquatement la société ou l'intégrité de l'administration de la justice;

iii) elle punit le délinquant pour non-respect délibéré des modalités de toute autre peine qui lui a été infligée là où aucune autre mesure ne pourrait encourager le respect.

## Énoncé de l'objet et des principes de l'administration des services correctionnels

(1) L'administration correctionnelle fédérale a pour objet de faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants :

a) l'application de la peine infligée par le tribunal, au moyen de mesures appropriées de garde et de surveillance; et

b) en contribuant à la réadaptation des délinquants dans la collectivité à titre de citoyens respectueux de la loi, et en leur fournissant des programmes dans les pénitenciers et dans la collectivité.

(2) Les membres du personnel de correction réaliseront l'objet ci-dessus en appliquant les principes suivants :

a) les délinquants condamnés à une peine conservent les droits et privilèges de tous les membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou sont limités par suite de cette peine;

b) la peine doit être appliquée compte tenu de tous les renseignements pertinents, y compris les motifs et les recommandations formulés par le juge ayant prononcé la peine, et compte tenu des renseignements obtenus au cours du procès ou de la détermination de la peine ainsi que les politiques décisionnelles et les observations de la Commission nationale des libérations conditionnelles;

c) pour protéger la population, les membres du personnel et les délinquants, les dirigeants de l'administration correctionnelle doivent faire appel aux mesures nécessaires les moins restrictives;

d) les dirigeants de l'administration correctionnelle doivent assurer l'efficacité et la transparence en échangeant en temps opportun des informations pertinentes avec les autres composantes du système de justice pénale, et en communiquant au public des renseignements sur les politiques, les programmes et les ressources du secteur correctionnel;

e) l'administration correctionnelle doit prendre ses décisions ouvertement et d'une manière équitable, les intéressés ayant accès à des mécanismes efficaces en matière de griefs;

f) les politiques, les programmes et les méthodes correctionnels doivent respecter les particularités des détenus relativement à leur sexe, à leur ethnie et à leur culture, et tenir compte des besoins des femmes et des autochtones et d'autres groupes ayant des besoins particuliers; et

g) le personnel de l'administration correctionnelle doit être sélectionné et formé comme il se doit, bénéficiant des possibilités voulues sur le plan du perfectionnement, jouissant de bonnes conditions de travail et ayant la possibilité de participer à l'élaboration des politiques et des programmes correctionnels.

## Énoncé de l'objet et des principes de la mise en liberté sous condition

(1) L'objet de la libération conditionnelle est de contribuer au maintien d'une société juste, paisible et sûre en favorisant la réinsertion sociale des détenus par la prise de décisions sur le moment opportun de la libération et les conditions à imposer au détenu.

(2) Il est proposé que, dans ce contexte, les commissaires s'inspirent des principes suivants:

a) la protection du public est le principal facteur à considérer au moment de la prise des décisions, et il faut toujours choisir l'option la moins restrictive possible;

b) les commissaires doivent examiner tous les renseignements pertinents disponibles, y compris les motifs et les recommandations formulés par le juge, l'information découlant du procès ou du processus de détermination de la peine, ainsi que les renseignements et les évaluations provenant des autorités correctionnelles ou d'autres sources;

c) les commissaires doivent avoir à leur disposition des politiques pertinentes et avoir reçu la formation nécessaire pour les appliquer;

d) pour assurer l'intelligibilité et l'impartialité du processus, les détenus doivent se voir communiquer tous les renseignements pertinents et les motifs des décisions et avoir accès à un mécanisme statutaire de réexamen des décisions;

e) les commissions des libérations conditionnelles doivent veiller à l'efficacité et à la transparence du processus en communiquant, en temps opportun, l'information pertinente aux autres composantes du système de justice pénale, et en renseignant le public sur leurs politiques, leurs programmes et leurs ressources.

## DÉTERMINATION DE LA PEINE

### Commission de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle

En ce qui concerne la détermination de la peine, plusieurs points de préoccupation persistent, que l'on ne peut régler globalement par des changements au *Code criminel* seulement. Par exemple, même si la loi prévoyait la mise au point de lignes directrices en matière de détermination de la peine, il faudrait tout de même les élaborer et en faire surveiller l'application par un organisme administratif permanent. Le gouvernement propose donc la création d'une Commission permanente de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle.

Par exemple, il faudrait étudier en profondeur les nombreuses anomalies et le manque d'uniformité dans les sentences maximales imposées pour chaque infraction. Le *Code criminel* prévoit des peines équivalentes pour un grand nombre d'infractions dont le niveau de gravité varie considérablement. D'autres infractions qui semblent de gravité semblable sont punissables de peines maximales différentes.

D'après la Commission canadienne sur la détermination de la peine, la libération conditionnelle ajoute encore à l'incertitude du processus car elle "uniformise" des peines que le juge a prononcées en se fondant sur la gravité de l'infraction et le degré de culpabilité; enfin, l'équité, la clarté et la prévisibilité exigent l'uniformité des fins depuis le début de la peine jusqu'à son expiration. Conformément aux principes acceptés pour cet exercice, nous rejetons la recommandation de la Commission canadienne sur la détermination de la peine d'abolir la libération conditionnelle.

Cependant, la Commission permanente proposée pourrait et devrait traiter les questions soulevées dans le rapport Archambault. Nous proposons donc que la Commission de la détermination de la peine et de la libération conditionnelle ait dans son mandat un rôle important en matière d'évaluation et de contrôle des politiques de mise en liberté sous condition.

La Commission pourrait également avoir pour mandat d'examiner les rapports entre les lignes directrices sur la détermination de la peine et d'autres aspects du système de justice pénale, pour éviter que toute démarche visant à structurer les pouvoirs discrétionnaires à une étape du processus pénal (imposition de la peine par le juge), n'entraîne des répercussions négatives sur les autres éléments. Par exemple, la police, la poursuite, les autorités pénitentiaires et les responsables de la libération conditionnelle exercent tous des pouvoirs discrétionnaires qui peuvent influencer la manière dont la peine sera purgée. Il est donc très important, pour l'élaboration et la mise en oeuvre des lignes directrices, d'envisager la détermination de la peine dans son sens le plus large. On veillera à ce qu'un renforcement des possibilités de négociation des plaidoyers n'entraîne pas une réduction des pouvoirs discrétionnaires des juges au profit de la poursuite. De même, il faudra prendre en considération les répercussions des décisions discrétionnaires touchant la libération conditionnelle, le maintien en incarcération et la liberté surveillée. Traiter le manque d'uniformité dans les pouvoirs discrétionnaires et dans l'imposition de la peine simplement comme un

problème judiciaire reviendrait à négliger la variété de sources de pouvoir discrétionnaire dans le système actuel, et pourrait aboutir à des changements plus apparents que réels.

**Code de preuve et de procédures à l'audience de détermination de la peine**

On propose également d'établir, dans le *Code criminel*, un ensemble de procédures qui donnerait au processus de détermination de la peine plus d'uniformité et d'équité, et augmenterait l'obligation de rendre compte. Un code de ce genre définirait clairement les circonstances dans lesquelles il faut préparer un rapport présentenciel et obligerait les juges à donner les motifs de leurs décisions, à expliquer pourquoi ils ont rejeté les autres solutions et pourquoi, le cas échéant, ils n'ont pas tenu compte des lignes directrices applicables, de même qu'à indiquer les facteurs pertinents dans chaque cas. Ainsi se trouveraient renforcées la capacité et l'efficacité des tribunaux d'appel concernant l'examen des peines.

Un code de ce genre obligerait également les tribunaux à fournir aux responsables des services correctionnels et des services de mise en liberté, toute l'information nécessaire à l'administration des peines. Les raisons données par les juges en ce qui concerne la détermination des peines et, le cas échéant, leurs recommandations à ces organismes seraient obligatoirement transmises aux responsables de la phase post-sentencielle.

**Sanctions intermédiaires; le recours aux amendes**

En accord avec les opinions exprimées dans d'autres rapports, nous reconnaissons qu'au Canada on a trop souvent recours à l'incarcération, à la fois en tant que punition imposée de préférence à toute autre et en tant que punition imposée lorsqu'il y a eu défaut de s'acquitter d'une peine non privative de liberté.

Pour remédier à cette situation, nous pourrions faire plus grand usage de deux modes de punition: les peines à purger dans la collectivité et les amendes. Une amende ne perturbe pas les liens économiques et sociaux du délinquant avec la collectivité; c'est une punition expéditive et peu onéreuse; en outre, elle exige peu de personnel et, comme elle est génératrice de revenus pour l'État, elle aide à rembourser les coûts d'administration de la justice pénale. D'après ce qui se passe en Europe, particulièrement en République fédérale allemande, en Angleterre et au Pays de Galles, lorsqu'il s'agit de stigmatiser une conduite criminelle et de dissuader des individus d'y avoir recours, les amendes seraient la solution de rechange à l'incarcération la plus efficace et la plus crédible.

Cependant, pour que l'imposition d'une amende soit une solution de rechange efficace et crédible, il faut que les amendes soient collectées. Le gouvernement propose donc des mesures de nature à rendre le processus de collecte des amendes plus efficace et plus efficient. En outre, le gouvernement propose de faire en sorte que les amendes imposées soient proportionnées à la capacité de payer et que les peines d'emprisonnement envisagées en cas de non-paiement fassent l'objet d'une enquête distincte de la part des tribunaux.

Pour réaliser les buts et les principes de la détermination de la peine tels qu'ils sont formulés plus haut, il faudrait tout un éventail de sanctions communautaires comme les ordonnances de probation et de travail communautaire, et les solutions de rechange à l'amende.

Ces punitions servent d'exemple et ont un effet dissuasif. En outre, elles peuvent aider à la réintégration du délinquant dans la société tout en lui fournissant un moyen de réparer le mal qu'il a fait à la société. Pour arriver à ces objectifs, les tribunaux doivent disposer d'une vaste gamme de programmes communautaires pour les peines à purger dans la collectivité. Pour qu'ils soient efficaces à long terme, il faut assurer à ces programmes un appui solide sur le plan des principes. Nous proposons donc qu'en collaboration et en consultation avec les diverses composantes du système de justice pénale, les provinces, les groupes communautaires, les personnes compétentes en matière de détermination de la peine et le public, on prenne des mesures de nature à établir et à renforcer ces modes de punition.

Nous proposons également que l'on établisse clairement les politiques de recours à ce genre de sanction et qu'on les fasse connaître. Cette mesure aura pour effet de renforcer l'intégration des composantes du système, de clarifier les objectifs et les principes, et de favoriser la mise en oeuvre d'une politique uniforme de justice pénale.

## MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

### Modification de la date d'admissibilité à la mise en liberté sous condition

Pour presque tous les détenus sauf ceux qui ont été condamnés pour meurtre, la date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale est actuellement fixée au tiers de la peine ou sept ans, la période la plus courte étant retenue. (Naturellement, admissibilité ne signifie pas mise en liberté). Les dates d'admissibilité sont fixées sans tenir compte de l'infraction qui a donné lieu à la condamnation. À présent, pour pratiquement tous les détenus violents, la date d'admissibilité est fixée, comme pour les autres, au tiers de la peine.

Bien que, la plupart du temps, on ne puisse déterminer quel groupe de délinquants récidivera avec violence, il faut évaluer avec beaucoup d'attention ceux qui ont déjà commis des crimes violents afin de décider s'ils doivent bénéficier des mêmes mesures que les autres.

Une des solutions serait de prolonger la période que certains délinquants violents ou dont l'infraction est reliée à la drogue doivent purger dans un pénitencier fédéral avant d'être admissibles à la libération conditionnelle.

Le gouvernement propose que le juge qui impose la peine ait la possibilité, pour les délinquants ayant commis une infraction reliée à la drogue ou une infraction violente mentionnée à l'annexe de la *Loi sur la libération conditionnelle*, de faire passer la date d'admissibilité du tiers de la peine à la moitié. Les critères régissant l'exercice de ce pouvoir judiciaire seraient inscrits dans la loi.

Ainsi, s'ils le souhaitent, les juges peuvent, à cause de la nature très grave de certains crimes, faire en sorte que des détenus passent une plus longue partie de leur peine en prison avant d'être admissibles à une forme surveillée de mise en liberté.

De même, les délinquants violents resteront soumis aux dispositions de la *Loi sur la libération conditionnelle* concernant le maintien en incarcération, et ne seront pas relâchés avant d'avoir complètement purgé leur peine si les responsables le jugent nécessaire dans des circonstances spéciales. Le gouvernement propose que, pour les infractions reliées à la drogue, on accorde également le pouvoir de maintenir le délinquant en incarcération jusqu'à l'expiration de sa peine (voir plus loin "Modification du processus de réduction méritée de peine").

En outre, le gouvernement propose qu'au lieu d'être accessible au sixième de la peine comme c'est le cas maintenant, la semi-liberté (qui normalement, mais pas nécessairement, exige le retour à la maison de transition chaque soir), le soit à une date ultérieure pour les peines de longue durée. Qu'un détenu condamné à une longue peine d'incarcération puisse être élargi si peu de temps après le prononcé de la peine ébranle la confiance du public dans notre système. Ces mises en liberté anticipées peuvent également inciter les juges à imposer des sentences plus longues pour compenser. Ce rajustement, par l'appareil judiciaire, de la durée globale des peines est source de confusion pour les autorités correctionnelles.

Par conséquent, le gouvernement propose que la date d'admissibilité à la semi-liberté soit désormais fixée à six mois avant l'admissibilité à la libération conditionnelle totale.

**Examen anticipé des cas**

Se pose maintenant la question de savoir si les infracteurs non violents — particulièrement ceux qui sont incarcérés dans un pénitencier fédéral pour la première fois — devraient être traités autrement que les infracteurs violents. Une solution serait de mettre en liberté à la date actuelle d'admissibilité (au tiers de la peine) à la libération conditionnelle les détenus condamnés pour crimes contre les biens, s'ils en sont à leur première incarcération dans un pénitencier, sauf si la Commission nationale des libérations conditionnelles considère qu'ils représentent un grave danger pour la sécurité du public.

D'après les études effectuées, les Canadiens sont fortement en faveur de la libération sous condition des délinquants non violents. Cette approche fait ressortir l'importance de remettre dans la collectivité aussi rapidement que possible les délinquants non violents. Ainsi, les services correctionnels pourraient réaffecter des ressources à deux secteurs importants — la surveillance et les programmes dans la collectivité. Ce système assurerait les garanties nécessaires pour la protection de la collectivité, notamment l'évaluation, par les responsables des services correctionnels et de la libération conditionnelle, du potentiel de violence de chaque détenu, l'accroissement de l'activité correctionnelle dans la collectivité et des interventions rapides — par exemple, une prolongation de la punition — en cas de manquement à une condition. (Voir plus loin l'examen de ces mesures).

**Interventions postlibératoires**

Il faudrait étendre la gamme de mesures que l'on peut prendre lorsqu'un détenu contrevient aux conditions de sa mise en liberté. En outre, il faudrait régler le dilemme posé par le fait que les conséquences du manquement aux conditions perdent de leur importance à mesure que le détenu approche de l'expiration de sa peine.

Un plus vaste éventail d'interventions possibles serait un pas dans la voie de l'équité puisque cela permettrait une réponse plus appropriée aux différents types de manquement aux conditions de la libération. Ces interventions pourraient notamment prendre la forme de suspension (réincarcération) pour une période de trente jours en tant que réaction particulière à un manquement suffisamment grave pour justifier une punition, mais pas assez pour justifier un retour à l'établissement pour une période indéterminée.

**Réformes de la libération conditionnelle en vue d'une plus grande transparence et obligation de rendre compte**

Un certain nombre de changements au processus de libération conditionnelle ont été proposés afin d'en accentuer la transparence, la responsabilité et le professionnalisme, sans nuire à la structure de la détermination de la peine et de la mise en liberté. Ces changements viseraient notamment à prendre des dispositions qui rendraient les audiences plus ouvertes, à rendre accessibles au public les motifs des décisions, à changer la composition de la Commission et à apporter diverses modifications de forme.

Considérant qu'un plus haut degré de transparence et qu'une plus grande obligation de rendre compte seraient bénéfiques, le gouvernement entend poursuivre ces objectifs.

## SERVICES CORRECTIONNELS

**Nouvelle loi sur l'administration correctionnelle**

La Révision du droit correctionnel consiste en une série d'initiatives interreliées visant à mettre à jour et à améliorer la loi sur les mesures correctionnelles et sur la mise en liberté. Elle fera des mesures correctionnelles législatives un ensemble cohérent, en établissant un support philosophique grâce à un énoncé de buts et de principes inscrits dans la loi. Cette démarche contribuera à créer une politique uniforme en matière de justice pénale et à intégrer les différents éléments du système.

L'application de ces changements se fera en partie grâce à la nouvelle *Loi sur l'administration correctionnelle* proposée par le gouvernement. Le projet de loi forme l'annexe A du document *Vers une réforme : les affaires correctionnelles et la mise en liberté sous condition*, un autre document de consultation de la présente série.

Pour rester dans la ligne de l'objectif d'intégration du système, la nouvelle législation correctionnelle devra contenir des dispositions de nature à assurer la circulation

efficace de l'information entre les tribunaux et la police d'une part, et les responsables des services correctionnels et de la mise en liberté d'autre part. Toutefois, l'obligation qu'ont les organismes gouvernementaux de se communiquer mutuellement de l'information ne cesse pas lorsque le détenu finit de purger sa peine. À mesure que ce jour approche, les responsables des services correctionnels sont tenus de transmettre aux autorités provinciales toute information jugée nécessaire pour la protection du public.

Pour que les dispositions de la Charte soient respectées et que le personnel des services correctionnels ait les pouvoirs et la protection nécessaires pour s'acquitter efficacement et en toute sécurité des tâches imposées par la nouvelle loi, celle-ci doit contenir des règles clairement énoncées régissant les principales décisions correctionnelles comme le placement pénitentiaire, le transfèrement, l'isolement préventif, la fouille et la discipline.

Ces règles protégeront les droits inscrits dans la Charte et les autres droits des détenus, tout en les modérant lorsque cela sera raisonnablement nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes du régime correctionnel.

Pour favoriser la transparence et l'obligation de rendre compte, les dispositions législatives prévoiront des mécanismes permettant aux citoyens de participer au fonctionnement des pénitenciers et des bureaux de libération conditionnelle. De plus, un pouvoir spécial régira, le cas échéant, la communication d'informations sur les détenus aux victimes. Pour ce qui est des détenus sous responsabilité fédérale, ils ont accès à un processus de règlement des griefs concernant des problèmes qui se posent durant leur incarcération. Des dispositions législatives exigeront l'établissement d'un processus de règlement de griefs de manière que les problèmes soient, dans la plupart des cas, efficacement résolus au niveau opérationnel sans que l'on doive avoir recours aux tribunaux.

**Modification du processus de réduction de la peine**

Actuellement, les détenus relevant des systèmes correctionnels fédéral et provinciaux sont mis en liberté après avoir purgé environ les deux tiers de leur peine, selon le principe de la réduction méritée de peine. Les détenus se voient remettre une partie de leur peine pour chaque jour de bonne conduite et de participation aux programmes donnés dans l'établissement. Ils peuvent également perdre cette réduction si leur comportement laisse à désirer. Avant l'expiration de leur peine, les détenus sous responsabilité fédérale doivent purger, sous surveillance dans la collectivité, une période équivalente à la réduction méritée de peine — c'est le programme de liberté surveillée. On considère comme indispensable cette période obligatoire en liberté surveillée dans la collectivité pour réduire le risque que présentent les détenus libérés après de longues périodes d'incarcération. Tout compte fait, la société est mieux protégée si le détenu passe un certain temps dans la collectivité sous un régime de transition surveillée que s'il était relâché directement sans aide ni surveillance.

Comme la réduction méritée de peine amène la libération du détenu avant la fin de sa peine, ce programme a fait l'objet de nombreuses critiques. Dans une large mesure, ces critiques se sont modérées en 1986, lorsque fut autorisé le maintien en

incarcération, jusqu'à la fin de leur peine, des détenus sous responsabilité fédérale dangereux, et cela, quelle que soit la réduction méritée.

Le gouvernement propose maintenant d'adopter des mesures législatives permettant de maintenir incarcérés jusqu'à la fin de leur peine les détenus coupables d'infractions graves reliées à la drogue. Cette disposition s'appliquerait aux détenus sous responsabilité fédérale ayant commis une infraction grave reliée à la drogue et que l'on considère comme susceptibles d'en commettre une autre.

Toutefois, la réduction méritée de peine est, comme telle, un processus long et complexe qui complique considérablement le calcul des peines et la détermination des dates d'admissibilité aux diverses formes de mises en liberté sous condition. Un des principaux objectifs du processus, à savoir retarder la date de mise en liberté surveillée des détenus qui ont un comportement perturbateur ou violent est maintenant atteint grâce aux dispositions de maintien en incarcération de la *Loi sur la libération conditionnelle*. En effet, celle-ci exige que l'on tienne compte du comportement du détenu dans l'établissement au moment de la détermination du risque et de toutes les décisions concernant la mise en liberté (permission de sortir, semi-liberté et libération conditionnelle totale). Ces programmes n'existaient pas lorsqu'on a adopté le régime de réduction méritée de peine.

Étant donné les effets limités de la réduction méritée de peine sur le comportement des détenus et le fait qu'elle soit si complexe à administrer pour les détenus sous responsabilité fédérale, ce programme pourrait être converti en mise en liberté statutaire. Le gouvernement fédéral propose donc que les détenus sous responsabilité fédérale soient mis en liberté de par l'autorité de dispositions législatives plutôt que selon le processus de réduction de peine, et cela après avoir purgé les deux tiers de leur peine, à moins qu'ils n'aient déjà été mis en liberté conditionnelle ou que la Commission n'ait décidé de les garder incarcérés au-delà de l'étape des deux tiers. Pour assurer un contrôle et une aide à ces détenus, le régime de liberté surveillée serait appliqué à partir de la date de la mise en liberté statutaire jusqu'à l'expiration de la peine. La date d'élargissement des détenus qui ne sont ni mis en liberté conditionnelle ni maintenus en incarcération resterait à peu près la même qu'actuellement.

**Amélioration des programmes correctionnels**

En plus d'élaborer des propositions législatives concernant les infracteurs violents et les infracteurs non violents, il faudrait que les organismes correctionnels soient administrés d'une manière qui soutiendrait la structure juridique grâce à des programmes répondant aux besoins de ces diverses catégories de détenus et de la collectivité. On a élaboré, à cette fin, des programmes qui permettent de reconnaître les détenus ayant besoin d'une préparation plus intensive avant la mise en liberté et de surveillance après, de reconnaître également ceux qui, du fait de leur caractère non violent ou d'un faible taux de récidive, pourraient être libérés plus tôt, et enfin, ceux qui présentent des problèmes particulièrement graves dans les établissements et dans la collectivité.

**Les détenus autochtones**

Le gouvernement fédéral considère que la surreprésentation des autochtones dans le système de justice pénale constitue une priorité et s'engage à faire en sorte que toutes les composantes du système assurent aux détenus autochtones un traitement et des peines équitables ainsi que des programmes adaptés à leurs besoins. Il faut aussi prévoir des mécanismes de surveillance et d'encadrement dans la collectivité pour donner à chacun d'eux la chance de réintégrer la société. C'est pourquoi, le gouvernement a commencé à déployer des efforts dans ce domaine avant même de donner suite aux présentes initiatives. Pour ce qui est des services correctionnels et de la mise en liberté sous condition, le gouvernement a rencontré les autochtones afin de discuter principalement des préoccupations que le Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral, créé par le Solliciteur général, a formulées dans son rapport de 1989. Le gouvernement fédéral a accepté les recommandations de ce Groupe d'étude et il en a commencé la mise en oeuvre de concert avec les autochtones.

Conscient que le traitement des autochtones nécessite plus que la simple application de programmes conçus pour des non-autochtones, le gouvernement prépare actuellement des programmes correctionnels spécialement adaptés à leurs besoins et, dans la mesure du possible, fournis par eux. Les organismes du ministère du Solliciteur général ont entrepris de sensibiliser davantage leur personnel aux questions touchant les détenus autochtones. Tous les organismes du Ministère donnent à leur personnel non autochtone une formation interculturelle et s'efforcent d'augmenter le nombre d'employés autochtones. Actuellement, le gouvernement fédéral joint ses efforts à ceux de certaines provinces et de groupes autochtones spécialisés dans les services correctionnels et les programmes de traitement.

Conformément à la politique selon laquelle le gouvernement encourage les autochtones à s'occuper davantage des questions qui les intéressent, la *Loi sur l'administration correctionnelle* proposée contient des dispositions relatives à la signature d'ententes entre les services correctionnels fédéraux et les collectivités autochtones, ce qui permettrait à ces dernières d'assumer plus ou moins de responsabilités à l'égard des détenus autochtones. La loi proposée traite également de l'accessibilité des programmes adaptés aux besoins des autochtones et prévoit que la spiritualité autochtone et les Aînés auront le même statut que les autres religions et les autres chefs religieux.

**Les femmes incarcérées**

Le rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, groupe mixte du gouvernement fédéral et du secteur privé, a été soumis au commissaire du Service correctionnel et a été rendu public en avril 1990. Il recommande une gamme exhaustive de réformes pour le traitement correctionnel des femmes purgeant une peine de deux ans ou plus, notamment la fermeture du seul établissement pénitentiaire fédéral pour femmes et son remplacement par des installations régionales plus petites, réparties un peu partout au pays.

Les études antérieures sur les femmes purgeant une peine de plus de deux ans ont entraîné des améliorations dans les programmes offerts à la Prison des femmes. Le gouvernement fédéral a installé, à Kingston, un nouvel établissement à sécurité minimale où les femmes seront préparées à leur mise en liberté. Toutefois, ces mesures ne régleront pas les grands problèmes, notamment celui des femmes dont le niveau de sécurité requis est élevé et celui des femmes incarcérées loin de leurs familles et de tout soutien. Les résultats des travaux du Groupe d'étude seront intégrés au processus de planification par lequel le gouvernement s'attaquera aux questions touchant cette minorité de la population carcérale. Les interventions porteront sur les méthodes permettant de réduire le recours à l'incarcération et d'accroître le recours à la mise en liberté sous condition, et la promotion de l'assistance postpénale dans la collectivité.

### Autres détenus

Depuis quelques années, les organismes fédéraux de services correctionnels et de libération conditionnelle ont commencé à s'occuper des problèmes de traitement et de mise en liberté sous condition que présentent certains autres groupes spéciaux.

Pour ce qui est des détenus atteints de troubles mentaux, le Service correctionnel du Canada étudie actuellement les résultats d'une étude qui donnera une idée précise de l'étendue du problème et aidera à déterminer les programmes et les ressources nécessaires. Dans ce secteur, le groupe qui présente les problèmes les plus graves est celui des délinquants sexuels dont l'évaluation et le traitement exigent une attention particulière.

Le problème de la consommation et du trafic d'alcool et de drogue parmi les détenus en établissement reste préoccupant, de même que ses liens avec l'activité criminelle dans la collectivité. Ce problème est commun à tous les organismes de justice pénale et il ne trouvera de solution que par une action vigoureuse de tous. Les organismes correctionnels fédéraux doivent s'attaquer énergiquement à la consommation et au trafic de produits intoxicants dans les établissements, et élaborer plus de programmes pour le traitement des détenus chez qui la toxicomanie est souvent liée à l'activité criminelle.

Enfin, à moyen et à long terme, il faudra porter une attention particulière au nombre croissant de détenus incarcérés pour de longues périodes, particulièrement ceux qui ont été condamnés à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle avant 10 à 25 ans.

## INFORMATION À L'INTENTION DES PROFESSIONNELS DE LA JUSTICE PÉNALE ET DU PUBLIC

Il est indispensable d'informer le public si nous voulons regagner sa confiance et atteindre un degré acceptable de transparence. Nous devons dissiper les malentendus sur la manière dont le système fonctionne actuellement, et faire en sorte que le public puisse en toute connaissance de cause contribuer au débat sur la justice pénale. Le

gouvernement préconise une approche concertée de la part de tous les ministères et organismes fédéraux concernés.

## SYSTÈMES D'INFORMATION

Une des lacunes fondamentales de notre système est le manque navrant d'information systématique sur la manière dont les crimes et les criminels sont traités. Le nouveau système d'information en cours d'élaboration au sein des services correctionnels fédéraux devrait augmenter considérablement les connaissances dans ce domaine. Il reste encore à élaborer des systèmes interjuridictionnels d'information sur les processus, les décisions et les programmes opérationnels, particulièrement en ce qui concerne l'administration de la peine, à informer les juges et à les aider à rendre des décisions uniformes et équitables.

Étant donné que, pour élaborer des lignes directrices, la Commission de détermination de la peine et de libération conditionnelle que l'on se propose de créer aura forcément besoin d'informations à jour et détaillées sur les pratiques d'administration de la peine, elle devra recevoir des fonds de recherche lui permettant de recueillir cette information. Les données ainsi acquises compléteraient, le cas échéant, celles obtenues par les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux.

En plus de servir à l'élaboration des lignes directrices sur la détermination de la peine, cette information aiderait la Commission à surveiller et à évaluer les répercussions des changements dans la détermination de la peine et dans la mise en liberté sous condition.

## IV. CONCLUSION

Le système de justice pénale existe avant tout pour protéger les Canadiens.

Bien que la mission soit énoncée dans des termes simples, les moyens de la réaliser doivent être élaborés et conçus avec soin. Nous avons encore beaucoup à apprendre sur le comportement criminel, et une bonne partie de ce que nous savons n'est pas vraiment acceptée par tous les Canadiens.

Si le fait d'enfermer tous les délinquants le plus longtemps possible pouvait vraiment assurer la sécurité, les Canadiens pourraient accepter de payer les énormes dépenses que cela entraînerait et faire construire les prisons supplémentaires nécessaires.

Malheureusement, ce n'est pas si simple. Les délinquants ne sont pas tous les mêmes, pas plus que les infractions. Une partie de notre concept de la justice part du principe que le châtiment doit correspondre au crime. La sévérité de la sanction ne doit être ni supérieure ni inférieure à la gravité du crime, elle doit être proportionnelle. Le but de notre système est de mener à un idéal de justice et non d'engendrer l'injustice, le mépris, l'amertume et la violence réactionnelle.

Les infracteurs doivent être appréhendés, condamnés et ensuite, dans la plupart des cas, remis en liberté. Bien que nous n'ayons aucune raison d'avoir une confiance extrême en notre capacité de changer les délinquants, nous avons des raisons de croire qu'un programme judicieusement appliqué produira certains résultats positifs. Certains des Canadiens qui auront purgé une peine d'emprisonnement ou autre seront moins dangereux pour la société à la fin du processus qu'au début.

Nous avons de bien meilleures chances que cela se passe ainsi si les détenus ne se trouvent pas soudainement, à la fin de leur peine, seuls et sans surveillance à l'extérieur des murs, alors que quelques heures auparavant ils se trouvaient à l'intérieur étroitement gardés.

Les perspectives sont plus encourageantes si la mise en liberté est planifiée, progressive et surveillée.

Lorsqu'un détenu pose un problème particulier ou présente un risque plus élevé au moment prévu pour son élargissement, nous devons être prêts à mobiliser nos ressources — que ce soit pour le traitement, la surveillance, ou simplement pour demander le prolongement de la période d'incarcération avant la mise en liberté sous une forme surveillée.

Le châtiment ou la réprobation, la mise à l'écart de la société, la dissuasion et la réadaptation, tous ces éléments doivent être parties intégrantes d'un système de justice pénale protégeant réellement la société. L'équité, l'équilibre et le sens de la proportion aussi. La perte de n'importe lequel de ces éléments ou, pire encore, le

refus de les intégrer nous laissera bien loin de l'idéal de sécurité que souhaitent les Canadiens.

Pour réaliser nos objectifs, chaque élément du système — police, tribunaux, services correctionnels et responsables de la mise en liberté — doit bien comprendre qu'il est partie intégrante d'une machine de justice unifiée. Des buts clairement établis, des procédures interreliées et une information judicieusement communiquée en sont les caractéristiques. La justice et la protection du public en sont les réalisations.

Ce document de consultation a présenté le point de vue du gouvernement sur les étapes qu'il faut suivre pour ajuster nos politiques et améliorer les procédures dans le système. On trouvera plus de détails sur ces propositions dans d'autres documents de la série.

Le gouvernement sollicitera l'opinion des Canadiens sur ces propositions, puis ira de l'avant. Les Canadiens l'exigent à juste titre.

Les observations au sujet du présent document doivent être envoyées à :

Ministère du Solliciteur général Canada
Projet de réforme correctionnelle
Édifice Sir Wilfrid Laurier, 11F
340, av. Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8

Ministère de la Justice
Projet de la détermination
de la peine
Édifice de la Justice
pièce 29
239, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

# BIBLIOGRAPHIE


Canada (1982). *Le Droit pénal dans la société canadienne.* Ottawa: Gouvernement du Canada.

Canada, Solliciteur général (1981). *Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition.* Ottawa: Ministre d'Approvisionnements et Services Canada.

Canada (1984). *La détermination de la peine.* Ottawa: Gouvernement du Canada.

Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (1969). *Rapport du comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. Justice pénale et correctionnelle: un lien à forger.* Ottawa: Imprimeur de la Reine.

Révision du droit correctionnel (1986). *La philosophie correctionnelle.* Document de travail n° 1. Ottawa: Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1986). *Cadre pour la révision du droit correctionnel.* Document de travail n° 2. Ottawa: Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1987). *La mise en liberté sous condition.* Document de travail n° 3. Ottawa. Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1987). *La victime et le système correctionnel.* Document de travail n° 4. Ottawa: Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1987). *Les autorités correctionnelles et les droits des détenus.* Document de travail n° 5. Ottawa: Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1987). *Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel.* Document de travail n° 6. Ottawa: Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1987). *Questions correctionnelles concernant les autochtones.* Document de travail n° 7. Ottawa: Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1988). *Compétences fédérales et provinciales en matière correctionnelle.* Document de travail n° 8. Ottawa: Solliciteur général Canada.

Révision du droit correctionnel (1988). *Les service de santé mentale pour les détenus des pénitenciers.* Document de travail n° 9. Ottawa: Solliciteur général Canada.

*La création de choix.* Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale. Ottawa: Solliciteur général Canada.

*La surveillance obligatoire: un document de travail.* Rapport du Comité sur la surveillance obligatoire, mars 1981 (Ottawa: Division des communications, Solliciteur général Canada.)

*Réformer la sentence: une approche canadienne*. Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine (Ottawa: Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1986).

*Des responsabilités à assumer*. Rapport du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général sur la détermination de la peine, la mise en liberté sous condition et d'autres aspects du système correctionnel. (Ottawa: Ministre d'Approvisionnements et Services, août 1988).

Rapport final du Groupe d'étude sur les autochtones au sein du régime correctionnel fédéral (Ottawa: Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1989).